

# **El proceso de transformación fiscal de la Segunda República española: incidencia de los principales grupos económico-sociales y de presión. Un balance**

**JUAN GOMEZ CASTAÑEDA**

Profesor Adjunto de Hacienda Pública  
y Derecho Fiscal de la Universidad  
Complutense de Madrid

## *Introducción*

Los procesos de transformación del sistema fiscal español abordados a lo largo de diferentes ocasiones históricas han coincidido generalmente con momentos en los que se ha intentado un cambio más amplio de las estructuras políticas y económico-sociales en su conjunto. Ello pone de manifiesto, en una primera valoración que necesariamente ampliaremos, la importancia que las reformas de carácter fiscal y tributario poseen a la hora de variar los modelos político-económicos de los países, y en concreto del nuestro.

Así pues, cuando se inicia un proceso de reforma fiscal no debe haber ninguna duda de que en torno a él se están jugando toda una serie de intereses que son movidos desde los tradicionales cauces de los partidos políticos, así como por grupos económicos y de presión organizados, de cuya fuerza e influencia dependerá en buena medida el resultado final del referido proceso.

La oportunidad de este trabajo, que constituyó parte importante de nuestra tesis doctoral que fuera dirigida por el profesor Ricardo Calle Saiz, queda justificada en los momentos actuales en los que nuestro país atraviesa por un proceso abierto de reforma fiscal que, por una serie de razones de orden político-económico interno e, indudablemente, también de índole externo —no podemos obviar la importancia que en este sentido tiene nuestro proceso de incorporación a la CEE—, aún no ha sido concluida, quedan-

do todavía camino por andar en cuanto a la aparición de la normativa relativa a nuevos impuestos y al perfeccionamiento de alguno de los ya existentes.

Nos vamos a ocupar, en fin, del análisis del proceso de transformaciones fiscales que tienen lugar a lo largo del período que comprende la Segunda República española, en concreto, del período comprendido entre abril del año 1931 y julio de 1936.

Desde los primeros momentos de nuestro proceso investigador fue patente para nosotros la necesidad de analizar las reformas fiscales republicanas dentro del contexto generalizado de transformaciones que se intentan en este período. Pudimos fácilmente observar así que, en torno a estos intentos de dotar a nuestro país de un nuevo sistema fiscal, se producían una serie de enfrentamientos entre grupos representativos de intereses diferenciados, grupos y litigios que se repiten a lo largo de cada intento de cambio de todos y cada uno de los sectores económico-sociales durante la Segunda República.

Así pues, estas transformaciones fiscales se estudiarán en relación con una serie de grupos sociales y de presión que influyen considerablemente en aquella época y que habrá que comenzar aquí por acotarlos y definirlos, aunque sea sucintamente. Tal referencia será igualmente importante debido a que, a la vista de los proyectos iniciales de reforma que son emprendidos, el resultante final se verá fuertemente distorsionado como consecuencia de la actuación de estos grupos y del juego de estos intereses.

Otra de las circunstancias referentes a este trabajo que debemos precisar «a priori» es que, ante el hecho de que los procesos de transformación fiscal estudiados variarán sensiblemente en su orientación y contenido a lo largo de la República, será necesario comenzar por la realización de una periodificación fiable del tiempo estudiado que nos facilite la comprensión de las alternativas acusadas en las reformas y en su intensidad. En tal sentido utilizaremos la división temporal de la etapa republicana que se realiza con mayor frecuencia y, entendemos, con mayor validez por historiadores y politólogos; así pues, hablaremos primero de un bienio reformador o republicano-socialista, que abarca desde la proclamación de la República hasta las elecciones de noviembre de 1933. El segundo período será el bienio restaurador o radical-cedista, que se extenderá desde el citado momento electoral de 1933

hasta que, en febrero de 1936, son nuevamente convocadas elecciones que abrirán el periodo del Frente Popular y del cual simplemente consideraremos los cinco meses de su vigencia que finalizan en julio de ese mismo año.

Así pues, en el contexto del presente trabajo, una serie de referencias a los grupos de diversa índole que participan con sus actuaciones en este proceso transformador o que, al menos lo intentan, habrá de ocupar sus primeras páginas, dado que su objetivo fundamental no es otro que el análisis del conjunto de transformaciones fiscales republicanas en relación con la serie de grupos citados, ello en un intento de concreción y delimitación que nos aleje de los evidentes peligros en un trabajo de estas características de la indefinición y de la generalización.

Por otra parte, dada la ambición del proyecto y la previsible amplitud de los resultados a obtener, que a todas luces desbordarían los medios materiales y personales de una investigación de esta índole, hemos considerado más oportuno limitarnos a ofrecer un balance de la problemática citada.

### 1. *Las fuerzas políticas más representativas*

A la hora de referirnos a nuestro tema concreto de las transformaciones fiscales no puede faltar una referencia, aunque necesariamente breve, a estas fuerzas que constituyen el cauce natural y explícito de expresión de los intereses y de las concepciones de los problemas fundamentales de una organización política que adopta para su funcionamiento el modelo parlamentario y democrático, tal y como sucede en la etapa que nos ocupa.

Una breve referencia a estos partidos políticos, que van desde los obreros y republicanos por la izquierda hasta los dinásticos y de extrema derecha, nos resultará útil a la hora de comprobar cuáles son las alternativas que presentan o sus comportamientos respecto de las transformaciones en el terreno fiscal o hacendístico que van a ser objeto de nuestro análisis.

Resulta evidente que finalizado el experimento monárquico-constitucional de la Restauración con el régimen de excepción encabezado por el general Primo de Rivera, y fracasadas las fórmulas provisionales y transaccionales propuestas, sólo una salida electoral

lo más libre y representativa posible se configuraría como válida en nuestro país; esta será precisamente la salida adoptada y la que dé origen al régimen del 14 de abril de 1931, que tiene como consecuencia inmediata una apreciable dinamización y vigor de los grupos y partidos políticos que ahora consideraremos en relación con el tema que nos ocupa y analizados en los siguientes grupos:

- 1) Partidos republicanos.
- 2) Partidos obreros.
- 3) Partidos dinásticos.
- 4) Partidos de extrema derecha.

1) Los partidos republicanos tienen como constante más destacada la de su división en múltiples grupos diferenciados y la de su variedad, en una etapa en la cual por segunda vez en su historia se produce en España la existencia de un régimen republicano con lo que, en definitiva, se materializa la principal de las definiciones programáticas de estos partidos.

A lo largo de la etapa 1931-1936 contabilizamos más de media docena de partidos que conllevan la calificación de republicanos, ello si tomamos únicamente en cuenta los de ámbito nacional, cuya característica más destacada es su incapacidad para dar contenido ideológico, programático y de masas a la Segunda República, ni siquiera mediante la constitución de coaliciones entre ellos. A la vista de estas consideraciones estos partidos van a necesitar de la constitución de coaliciones con otros grupos a extramuros de su propia ideología, ello comporta que, si bien les va a permitir estar en el poder, no tengan absoluta libertad para plasmar en realidades sus modelos programáticos.

Así pues, en el ámbito fiscal que nos ocupa y atendiendo a la periodificación que hemos adoptado en nuestro capítulo introductorio, estos partidos apoyan el proceso reformador llevado a cabo por los gobiernos provisionales y por todo el primer bienio republicano-socialista debido a que, en ambos casos, existe una apreciable coherencia entre las realizaciones propugnadas principalmente por el ministro Jaime Carner y un programa tipo de cualquiera de estos partidos republicanos, dada la moderación y el carácter reformista y modernizador de la tarea intentada por el hacendista catalán que, no obstante y como es sabido, no llega a consolidarse definitivamente al ser una víctima más del giro que acusan los aconteci-

mientos republicanos con la llegada del denominado bienio «restaurador», que viene a poner de manifiesto que la estructura económica y social española durante la etapa republicana no era la óptima para lograr un pretendido régimen liberal y mesocrático, del que era ejemplo el modelo fiscal ideado por Carner y por los grupos de interés que le apoyan, ya que la estructura económica española reunía unos rasgos sobresalientes tan poco propicios como los que siguen (1):

- Subdesarrollo, atraso económico y social de orden precapitalista, por lo que «la sociedad burguesa no constituye un patrón generalizado».
- Escasa entidad del sector capitalista de la economía.
- Heterogeneidad interna de la economía española que resulta difícilmente compatible con una uniformidad en la estructura jurídico-política.
- Concentración oligárquica del poder económico en un contexto socialmente atrasado.

En definitiva, y esta es una conclusión a la que probablemente llegaremos con facilidad, una estructura social y económica poco favorecedora de una república liberal y burguesa, ya que no dará lugar sino a un electorado poco proclive a soluciones moderadas en lo político y, por ende, poco potenciador de los partidos más típicamente republicanos que son los que integran este apartado.

No es de extrañar, no obstante, que los proyectos de transformación fiscal del primer bienio republicano procedan del núcleo que se agrupa en torno al citado ministro Jaime Carner de procedencia catalana, ya que Cataluña es una de las regiones que constituyen una excepción respecto del conjunto del Estado español al poseer una burguesía consolidada y más coherente con la ideología y programas de estos partidos republicanos considerados en este apartado (2).

Hemos hecho ya referencia al número de partidos republicanos de ámbito nacional que juegan en la etapa 1931-1936 y, para finali-

---

(1) XOSÉ M. BEIRAS: «La economía española durante la II República», en *Estudios sobre la II República Española*. Edit. Tecnos. Madrid, 1975, página 157.

(2) Vid.: P. BROUÉ y E. TEMIME: «La revolución y la guerra de España». Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1971, pág. 44.

zar este apartado, digamos que como consecuencia de esa diferenciación de la estructura social y económica de las diferentes regiones españolas, se produce la existencia de diversos partidos en esta etapa que, compartiendo la denominación y los programas básicos de los republicanos de ámbito estatal, tienen su ámbito territorial limitado a regiones concretas, básicamente Cataluña, Galicia, Valencia y Vascongadas.

2) Los partidos obreros que pueden ser destacados durante la Segunda República tienen una triple consideración ideológica, lo cual nos permite hablar de una triple clasificación: socialistas, comunistas y anarquistas; si bien, dado su rechazo por la actividad política partidista, habremos de suprimir de este apartado a los anarquistas e incluirlos en el ámbito de los grupos sindicales.

Dada la escasa importancia cuantitativa del grupo comunista en la etapa que nos ocupa (1931-1936) y su práctica reducción a un grupo minoritario de oposición radical de izquierda a la casi totalidad de las tareas emprendidas por los dos bienios republicanos, daremos prioridad en este apartado a la referencia del Partido Socialista Obrero Español. La razón fundamental de esta referencia prioritaria es que se trata de la formación política más importante de entre los partidos que comparten el terreno político español en la República debido principalmente a que, luego de un proceso firme pero seguro de constitución y consolidación, atraviesa el difícil período de la Dictadura primorriverista sin merma apreciable de su estructura y organización.

A la vista, por lo tanto, de la importante presencia de los socialistas a la altura del 14 de abril de 1931 y de la entidad de su organización, puede explicarse su importante participación y su colaboración con los principales proyectos transformadores del período republicano, sin que ello comporte que esta República pueda ser calificada de socialista, sino más bien supone que, ante la insuficiente fuerza y escasa coherencia de los grupos republicanos para dotar de contenido y para impulsar al nuevo régimen, los socialistas prestaron su colaboración al proyecto republicano, aun renunciando a algunos de los presupuestos ideológicos básicos de su programa, pero con conciencia de que la consolidación de la República suponía un importante paso en esa línea, al ir en contra de los intereses de los grupos establecidos en torno a la Monarquía de la Restauración que terminaba de quedar abolida.

Dentro ya del primero de los gobiernos provisionales que se constituyen se integran tres ministros socialistas, siendo precisamente uno de ellos, Indalecio Prieto Tuero, el que se haga cargo de la cartera de Hacienda. Esta circunstancia de la participación gubernamental de los socialistas constituye una verdadera novedad en la historia de España y resulta ciertamente de gran utilidad a la República porque la viabilidad de ésta hubiera sido realmente difícil de explicarse sin el concurso del principal partido político español, a la vista de la ya referida debilidad de los partidos republicanos españoles en la etapa y, sobre todo, teniendo en cuenta que el PSOE ofrece una colaboración leal y conforme a los principios democráticos y de libertad que inspiraban las definiciones del nuevo régimen, principalmente a lo largo del primer bienio.

Resulta bien probado que a lo largo de este bienio la política gubernamental republicana salió adelante en sus principales aspectos reformadores gracias al concurso de los socialistas, ya que este partido presta sus mejores miembros al juego parlamentario burgués, «pese a —como afirma el profesor Ramírez— la certeza de que en España no advenía una República socialista». Así pues, sin su colaboración, ni las transformaciones fiscales ni, evidentemente, el texto constitucional, ni la reforma agraria, ni la política laboral, «posiblemente no habrían sido nada, casi no habrían sido, sencillamente» (3).

El socialismo español acusa un viraje en su comportamiento respecto de la República a medida que pasan los años y se van desarrollando acontecimientos de orden económico-social y político que anuncian giros importantes en el sentido reformista que adoptan los primeros tiempos republicanos; así pues, el PSOE adopta una postura más crítica desde posiciones de izquierda, en cuyo desarrollo no profundizaremos debido a que, desde el punto de vista hacendístico, las reformas del segundo bienio y sus principales apoyos y críticas quedan lejos, en lo esencial, del partido socialista.

3) Partidos dinásticos. Constituyen el ala derecha del marco político en esta etapa, siendo los que más acusan la derrota como consecuencia de la proclamación de la República; si bien, cabe

---

(3) MANUEL RAMÍREZ: «Cesión y reacción en las Cortes de la II República Española», en *Historia Social de España. Siglo XX*. Edit. Gadiana. Madrid, 1976, pág. 176.

decir, que se trata de una serie de partidos ya bastante débiles en los últimos años de la Restauración.

Una primera división de estos partidos los diferenciaría en tradicionalistas y alfonsinos que, por las divisiones existentes en su seno, así como por ocupar un espacio político absolutamente alejado de la participación en la vida política y parlamentaria de la República, representan escaso interés al servicio del estudio del tema concreto de las transformaciones fiscales y de la incidencia sobre estas, sobre todo si se piensa que su objetivo fundamental no fue otro que abolir el régimen republicano, aun por medios violentos.

En un trabajo que tenga por objeto el análisis de las transformaciones fiscales republicanas y que, a su vez, ofrezca un enfoque en el cual se relacionen tales reformas con las actuaciones al respecto de los principales partidos y grupos, no puede faltar una referencia a la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA). Este partido, cuya reticencia a autodefinirse en lo relativo a la forma republicana o monárquica del Estado es bien conocida, ha sido incluido aquí entre los dinásticos dado que entendemos que se halla más próximo a estos que a cualquiera de los otros grupos de partidos conocidos en la época. Con las reservas que sean precisas en la precedente afirmación, esta se apoya en que, por su ideología y por los intereses a los que representa, está inmerso en el bloque monárquico, aunque su imprecisión en lo relativo a su propio encuadramiento buscarse, precisamente, moverse holgadamente y ser aceptado en el contexto republicano, para lo cual establece el eficaz concepto de «accidentalismo» de las formas de gobierno.

Al margen de estas definiciones y etiquetas, su contenido ideológico se verá concretado mucho más si precisamos que se trata de un partido de tipo confesional católico, que lleva a cabo una política basada en el catolicismo social a través de su participación electoral, que fue obteniendo resultados crecientes a medida que se aproximan las elecciones que abrirán el segundo bienio republicano.

La importancia y el peso específico de los integrantes originales de lo que sería este grupo se va acrecentando a medida que la legislación reformista emprendida por el Gobierno republicano va afectando a los intereses económicos tradicionales establecidos en el régimen de la Restauración, tales como la propiedad privada sin



límites, las relaciones Iglesia-Estado, relaciones familiares, reforma agraria y, evidentemente, situación fiscal anterior a la proclamación de la República.

Los orígenes de este grupo, que se conforma en los primeros meses de 1933, radican en el grupo Acción Popular —antes Acción Nacional— y llega a ser la fuerza más importante de la derecha española en el segundo bienio republicano, ocupando directamente el poder en octubre de 1934.

Intereses agrarios y confesionales son los que más destacan en la defensa que lleva adelante la CEDA en sus programas y actividades, pues, según García Escudero, «tenía mucho la CEDA de conglomerado de derechas, pluralidad de elementos heterogéneos unidos sólo por la oposición a la política anticlerical de la República y muchos de los cuales sólo aceptaban la legalidad mientras no pudieran acabar con ella» (4).

Tales características pueden explicar, en alguna medida, el comportamiento de sectores de este partido en relación al proceso reformador del sistema fiscal y, en su conjunto, de la Hacienda republicana durante su segundo bienio; llegando a boicotear, como ya veremos, el proceso saneador y reformista del ministro Chapa-prieta, perteneciente a su mismo grupo parlamentario, aunque con la condición de independiente.

4) Partidos de extrema derecha. Sólo una breve referencia a ellos, dado que, sin grandes posibilidades de actuación en los primeros meses republicanos en que el nuevo régimen vive momentos de proyección y perspectivas de futuro, se dedican básicamente a organizar la destrucción violenta de la Segunda República, que, como es sabido, acabarán consiguiendo en combinación con una serie de circunstancias que se van produciendo en el devenir de los años de vigencia del nuevo régimen.

## 2. *Los grupos económico-sociales y de presión*

Habrá que considerar otro tipo de fuerzas, al margen de los partidos políticos, que inciden en el conjunto de transformaciones económico-fiscales republicanas y que defienden y representan un

---

(4) JOSÉ M.ª GARCÍA ESCUDERO: «Historia política de las dos Españas». Editora Nacional. Madrid, 2.ª edición, 1978, pág. 983.

conglomerado diferenciado, heterogéneo e importante de intereses. Estos grupos económico-sociales y de presión están constituidos por las fuerzas sindicales, los grupos bancarios y financieros, así como los agrarios y latifundistas; todos ellos, en el contexto de las luchas que sostienen en este período republicano que nos ocupa, buscan la conformación de un marco institucional favorecedor de sus intereses, en el contexto del cual ocupa un lugar preferente el sistema fiscal y tributario.

Las fuerzas sindicales a lo largo de la República tuvieron la característica de su heterogeneidad en cuanto a la representatividad de intereses verdaderamente diversos, si bien los grupos sindicales mayoritarios representaron a las fuerzas obreras de izquierda, bien desde posiciones socialistas ciertamente próximas al PSOE o desde posturas ideológicas anarcosindicalistas independientes de todo grupo partidista.

Así pues, en este contexto, la Confederación Nacional del Trabajo es un sindicato que puede definirse como «apolítico», no sólo por su independencia de cualquier partido político, sino por su mantenimiento al margen de toda táctica política de los mismos partidos obreros o afines.

Por tanto, tal «apoliticismo» además de su «anarcosindicalismo» como ideología dominante de la organización, serán sus características más acusadas (5). Pero, a la vista del que será su comportamiento y actitud respecto del régimen republicano, podemos hacernos una idea aproximada de cuál será su actuación en el contexto de las principales reformas que ahora nos interesan.

Puede decirse que la CNT mantuvo a lo largo de prácticamente todo el período republicano una posición revolucionaria y conflictiva con la propia República que, a la vista de la situación real de la economía y de la sociedad de aquel período, no solamente resultó utópica, sino ciertamente perjudicial para el propio régimen, de ahí que en ningún caso se produjera colaboración alguna de este influyente y numeroso grupo sindical en las transformaciones más progresistas del primer bienio, sino que su labor fue de crítica y boicot a la vista del tono moderado y de carácter burgués que tuvo el conjunto de reformas estructurales e institucionales de la propia

---

(5) ANTONIO BAR CENDÓN: «La CNT frente a la II República», en *Estudios sobre la II República Española*. Edit. Tecnos. Madrid, 1975, pág. 222.

República y de las que no fueron excepción las que afectaron a los aspectos hacendísticos y fiscales.

La Unión General de Trabajadores, por el contrario, y en contraste con el movimiento sindical de carácter libertario que acabamos de analizar, es una fuerza que está históricamente unida a la trayectoria política del PSOE, con el que tiene una profunda relación organizativa y muchas veces táctica a lo largo de la etapa republicana, de ahí que sean aplicables a este grupo sindical la mayoría de las afirmaciones hechas con respecto al Partido Socialista.

Puede decirse, igualmente, al servicio de lo que nos interesa conocer respecto de las transformaciones de carácter fiscal que este sindicato, que junto con la CNT aglutina la representatividad de los intereses laborales de la gran mayoría de la población trabajadora española, cumplirá unas funciones vitales en la consolidación e intento de desarrollo del régimen republicano. Así pues, junto a los socialistas, y ello sobre todo en los momentos iniciales de la República y a todo lo largo de su primer bienio, la labor fundamental del sindicato se centró ante todo en buscar la consolidación y afirmación de un Estado liberal parlamentario, democrático y reformista, tarea que necesariamente se anteponía a la de la búsqueda de un modelo socialista de sociedad, tal y como se recogía en sus puntos programáticos fundamentales.

Resulta evidente que variaron los planteamientos del sindicato ugetista respecto de las reformas republicanas y respecto de la República misma, sobre todo en la etapa en que empieza a perfilarse un giro en los procesos de cambio republicanos, de tal manera que éstas no alcanzan siquiera el grado de intensidad mínimo previsto inicialmente. Obvio resulta que no profundizaremos en estas circunstancias de la evolución de este grupo, que resultan ajenas a nuestro objetivo; no obstante y en relación con éste, sí es de interés conocer este proceso evolutivo de su comportamiento para relacionarlo con las transformaciones hacendísticas y fiscales que ahora nos ocupan, ya que, en coherencia con lo afirmado, hemos de decir que existe apoyo de este grupo a los intereses reformadores del primer bienio, llevados a cabo fundamentalmente por Jaime Carner, mientras que son los ugetistas uno de los más importantes opositores por la izquierda a la política general de la coalición radical-cedista del segundo bienio republicano y, en concreto, de tal afirmación no puede ser excluida la de orden hacendístico que co-

rrió a cargo de Chapaprieta y que, como veremos, fracasó en lo esencial debido a las presiones recibidas desde los sectores más derechistas de su misma coalición, que consiguieron modificar las previsiones del propio ministro para conformarlas a sus propios intereses.

Vistos los dos grupos sindicales fundamentales, hemos de apuntar la existencia de otros que, aunque de segundo orden, están activamente presentes en el proceso que nos ocupa. Así, hay que considerar la Confederación General del Trabajo Unitaria, cuya inspiración ideológica es de signo comunista y cuyas notas características son simplemente las de su escasez numérica y la de seguir los dictados comunistas en cuanto a lucha contra la burguesía y dictadura del proletariado para, finalmente, integrarse en la Unión General de Trabajadores.

El sindicalismo católico, frente a los anteriores que pueden ser calificados como «de clase», bien sea dentro de la ideología marxista o anarquista, tiene la característica definitoria de su confesionalidad católica, cuyo precedente filosófico puede hallarse en el pensador Jaime Balmes, y cuya organización se solidifica con el desarrollo de la doctrina social de la Iglesia emanada de la jerarquía eclesiástica desde la publicación de la encíclica «Rerum Novarum» del Pontífice León XIII.

Frente a los ejemplos de los grupos sindicales anteriores, será la primera etapa republicana la menos propicia para su influencia y desarrollo, ya que este sindicalismo emprende la línea paralela del catolicismo político de Acción Popular y la CEDA, organización que le prestará un apoyo decisivo, cuyo dominio político y participación gubernamental se producirá en el segundo bienio. Estas organizaciones sindicales, al margen de su confesionalidad, pueden ser definidas como grupos profesionales, cuyo antimarxismo era otra de sus connotaciones más precisas y que, aunque autodefinidos como apolíticos, militan claramente en el bloque de derechas, junto con el cual actúan en defensa de sus intereses en los últimos años de la República.

Respecto a su incidencia en los procesos de transformación republicanos que ahora nos interesan, cabe constatar que en los períodos iniciales no cuentan con fuerza suficiente como para influir de manera destacada, ratificándose esta afirmación respecto a las reformas fiscales de los gobiernos provisionales y de todo el bienio

republicano-socialista. Sin embargo, son bien diferentes los planteamientos a lo largo del segundo bienio, sobre todo a partir del momento en que la CEDA participa directamente en el Gobierno de la República. En esta línea, cabe recoger la afirmación de M. Ramírez en el sentido de que «los sindicatos católicos desempeñaron una gran labor de presión en defensa de los intereses laborales, la visión católica de los problemas sociales y las elecciones que dieron en 1933 la victoria a las fuerzas de la derecha» (6).

Cabe, no obstante, apuntar una excepción a esta afirmación, se trata de la constituida por el sindicato católico del País Vasco, Solidaridad de Obreros Vascos (SOV-ELA) que, además de tener una implantación en Vascongadas proporcionalmente superior a la del resto de sindicatos católicos en todo el territorio nacional, fue un grupo que, próximo a las posiciones nacionalistas del PNV, no constituyó un aliado de las fuerzas antirrepublicanas en la misma medida que sus homónimos del resto de España.

Los grupos bancarios y económico-financieros han de ser necesariamente citados a la hora de considerar la incidencia de los diferentes grupos representativos en los procesos de transformación económico-fiscales de la etapa que nos ocupa.

Al referirnos genéricamente a estos grupos, estamos hablando de un conjunto de instituciones diversas que mostraron capacidad para alterar, conforme a sus intereses, el curso de las reformas que les afectasen de entre las que intentó poner en práctica el nuevo régimen instaurado en abril de 1931.

Matizando y diferenciando más estos grupos de otros que también inciden en el terreno económico, diremos que se trata de aquellos que poseen un matiz urbano, industrial o financiero, entre los cuales haremos referencia especialmente a los grupos bancarios, comerciales e industriales, así como a los monopolios.

Los grupos específicos de la industria y el comercio que más interesan a nuestros propósitos básicos son aquellos que buscan incidir sobre las decisiones económicas del sector público para su propio beneficio; se tratará, en fin, de conseguir situaciones ventajosas y privilegiadas respecto a sus competidores, para lo cual, evidentemente, el terreno fiscal y hacendístico será ampliamente propicio. En este orden de cosas hemos de destacar que en España,

---

(6) MANUEL RAMÍREZ: «Los grupos de presión en la II República Española». Edit. Tecnos. Madrid, 1969, pág. 108.

frente a los casos de países como Alemania, Francia o Inglaterra, no existían en esta etapa grupos organizados por ramas con ámbito nacional para la defensa de este tipo de intereses (7). En nuestro país lo que hallamos son agrupaciones de ámbito regional que no entran en funcionamiento activo hasta que las circunstancias, por su especial dificultad, no impulsan a ello. Será, por ende, la etapa republicana el primer momento de la vida española en que se acusen movimientos de presión en esta línea, debido precisamente al significado más progresista de las medidas legislativas del nuevo régimen que contrastan con la situación de tiempos precedentes.

Como afirma T. de Lara, «La nota característica de estos organismos al inicio del decenio de los treinta es su tendencia a agruparse, a lograr la máxima unión como medio de conseguir la máxima eficacia» (8).

De los grupos de este tipo quizá quepa destacar la Organización de Enlace de Entidades Económicas de España, cuya fuerza le viene de la unión de diversas entidades que así consiguen el ámbito estatal necesario para su eficacia.

A la altura de 1933 se dan los últimos pasos en su constitución, llegándose a formar la Unión General de Patronos de España, que englobaría a más de 1.500 empresarios y entidades patronales (9).

Este grupo patronal, que consideramos representativo de los de su género por su tamaño y entidad, tiene como bases esenciales de su actuación la defensa de la propiedad privada, la de la justa distribución de la producción y la renta nacional, con lo cual nos aproximamos al sentido último de sus presiones en cuanto que encaminadas a superar los estorbos fiscales, jurídicos y administrativos que se establezcan en su camino.

Junto a los grupos de las características citadas y dentro de este mismo terreno de la industria y el comercio, citaremos a aquellas empresas que disfrutaban de una situación de monopolio, se trata, en fin, de «aquellas empresas que disfrutaban de una situación de privilegio que les permitía presionar y controlar grandes sectores de la economía del país» (10).

(7) Vid. MANUEL RAMÍREZ: «Los grupos de presión...», *op. cit.*

(8) MANUEL TUÑÓN DE LARA: «El movimiento obrero en la historia de España». Edit. Taurus. Madrid, 1972, pág. 901.

(9) MANUEL RAMÍREZ: «Los grupos de presión...», *op. cit.*, pág. 125.

(10) RAMÓN TAMAMES: «Estructura económica de España». Edit. Guadalupe. Madrid, 1968.

Los monopolios son habitualmente estudiados en dos grupos: monopolios legales (aquellos que se derivan de una concesión legal) y monopolios naturales (derivados de circunstancias coyunturales o estructurales de la propia economía). En el grupo de los monopolios legales, junto con el de petróleos (CAMPSA), de ámbito estatal y potenciado durante la etapa de Primo de Rivera, son de destacar por su incidencia aquellos que dedican su actividad al sector de la industria azucarera, a las refinerías y a las destilerías alcohólicas.

Merece igualmente atención especial la Compañía Telefónica Nacional de España, que debe su fundación a la etapa primorriverista y que posee la exclusiva de la instalación y explotación de redes y servicios telefónicos desde 1924. Resulta poco sorprendente que este grupo monopolístico emprendiese diversas iniciativas para presionar sobre diferentes áreas del panorama republicano, debido a que sus intereses, representados por la multinacional americana ITT, habían de chocar con los de aquellos que llevaban la iniciativa de una República profundamente transformadora de los principales presupuestos de la vida económica y social española. Un dato resulta significativo en este sentido: los beneficios que obtiene esta compañía en 1935 se cifran en 119.812.476 pesetas.

Ante estos datos, este caso es representativo de la fuerza de uno de los principales monopolios legales del país contra el cual se habían pronunciado ya durante la etapa primorriverista los principales integrantes de los que luego serían gobiernos progresistas del primer bienio republicano; monopolio que, en cambio, mantuvo su posición a lo largo de toda la República, siendo, evidentemente, el resultante de las fuerzas que presionan a su favor —incluida una intervención del Gobierno norteamericano—, que se imponen a las de quienes desde el Gobierno o el Parlamento español reclamaban la modificación del contrato o la toma de medidas para su anulación.

En el capítulo referente a monopolios naturales, hay que destacar fundamentalmente los del sector siderometalúrgico que, en la línea de lo que sucede con el conjunto de los grupos industriales y comerciales, varían en poco sus posiciones a lo largo de la etapa republicana, lo cual pone de manifiesto que la Segunda República, ni a través de medidas directas ni a través de instrumentos fiscales, constituyó una etapa de socialización profunda, pudiéndose afirmar

que «no se procedió a la creación de nuevas y fuertes empresas públicas, sino que más bien se consolidó la situación establecida al término de la Dictadura» (11).

Probablemente el grupo económico-financiero de mayor importancia en el terreno que nos ocupa de toda la etapa republicana sea la Banca, resultando evidente su incidencia en el conjunto de la economía. La financiación y el control que intensamente realiza la Banca de la economía española es llevada a cabo por dos vías: la que podríamos denominar ordinaria, es decir, mediante las operaciones normales de crédito, y, además, por otra que podríamos denominar extraordinaria, constituyéndose en verdadero accionista fundamental de numerosas entidades al adquirir paquetes importantes de acciones de grandes empresas que representan la base esencial de su sistema de financiación.

Al margen de las entidades bancarias, oficiales o privadas, de la época, existía igualmente el Consejo Superior Bancario, que constituía un verdadero representante de todos los intereses bancarios y cuyas actividades y opiniones eran tomadas muy en consideración por los miembros del Gobierno republicano. No tardó este Consejo en manifestar su adhesión al recién proclamado régimen, pero, como más tarde se demostró, tal adhesión solamente fue eficaz en tanto que sus intereses básicos se mantuvieron intactos, modificándose tal posición en la primera ocasión en que se alteró su «status» con el Proyecto de Ordenación Bancaria (presentado en las Cortes el 9 de octubre de 1931), que recibió las más duras críticas del Consejo y del Banco de España.

Es evidente hasta tal punto la fuerza de este grupo y sus presiones, concretamente en el terreno hacendístico y fiscal, que existe una probada relación entre éstas y la salida del socialista Indalecio Prieto de la cartera de Hacienda en diciembre de 1931, tal y como afirman buen número de autores, entre los que cabe destacar directamente a Ramos Oliveira.

Otro de los aspectos interesantes a destacar en lo relativo a las presiones bancarias es la tendencia de la Banca a introducir miembros próximos a sus intereses en el Gobierno, en tal sentido resulta para nosotros de gran interés destacar las relaciones entre Jaime

---

(11) BRAULIO MEDEL: «Notas históricas sobre la empresa pública en España», en *La empresa pública en España*. Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972, pág. 49.



Carner, promotor de las más destacadas transformaciones fiscales del primer bienio, y la Banca catalana (12).

Podemos, por ende, concluir con la afirmación de que los intereses bancarios, económico-financieros, comerciales e industriales estuvieron representados por una serie de grupos de fuerza considerable en la etapa que nos ocupa, como para poder inequívocamente afirmar que incidieron de manera notoria en los resultados del balance de las transformaciones fiscales y económicas de la Segunda República en el sentido más conveniente a sus posiciones, ello mediante la utilización de las vías necesarias para acceder a los diferentes centros de poder y decisión, la mayoría de los cuales contaban en su seno con representantes muy próximos a estos grupos.

Finalizaremos esta breve referencia previa a los grupos con destacada incidencia en los procesos de transformación fiscal y hacendística que nos van a ocupar con los de carácter agrario. Dada la estructura económica española de la década de los años treinta tendrán necesariamente gran incidencia estos grupos en los procesos de cambio republicanos, ya que se asientan sobre el sector productivo dominante, el primario.

Podemos igualmente afirmar la existencia de grandes interrelaciones entre la cuestión agraria y todos los grupos político-sociales y de presión, incluso ajenos a este sector. En esta línea podemos afirmar que el inicio de la toma de una serie de medidas parciales de reforma agraria emprendidas por el Gobierno provisional pone en marcha la acción de toda una serie de grupos con intereses agrarios que, tolerando con pasividad la implantación del régimen republicano en tanto que no se vieran afectados sus intereses tradicionales, inician una lucha contra todo lo que signifique cambio emprendido por la República.

Así pues, existe un cierto paralelismo entre la suerte corrida por los procesos de transformación del sector agrario y los hacendísticos y fiscales en el primero y en el segundo bienio republicanos, ello es manifestación de la fuerza que en cada uno de ellos muestran los diferentes grupos de presión e interés, siendo apreciable un ascenso en todos los terrenos citados de las fuerzas más conservadoras a medida que se adentra el segundo bienio. Eviden-

---

(12) MANUEL RAMÍREZ: «Los grupos de presión...», *op. cit.*, pág. 135.

temente, del mismo modo que la reforma agraria iniciada en el primer bienio y que se manifiesta en toda su extensión con la Ley de Bases de 15 de septiembre de 1932, se torna en una verdadera contrarreforma en el segundo período republicano, las transformaciones fiscales moderadamente progresistas iniciadas por Prieto y consolidadas por Carner son considerablemente reducidas como consecuencia de las presiones de los grupos y las fuerzas reaccionarias en el segundo, a pesar de los encomiables intentos, aunque ciertamente conservadores, de Joaquín Chapaprieta, que perderá su cargo en el empeño de llevar a cabo una política hacendística estabilizadora y consecuente.

Hemos entendido de absoluta necesidad la breve referencia ofrecida hasta aquí acerca de los grupos de presión e interés más significativos de los diferentes sectores de la Segunda República para, como ya apuntábamos en nuestro capítulo introductorio, poder ofrecer las transformaciones fiscales de esta etapa en una línea de relación causa-efecto con aquella serie de grupos que con sus actividades y presiones determinan el resultante final de éstas. Así, y obviando otra serie de grupos y entidades que, aunque con influencia en la etapa considerada, la tienen con carácter más indirecto, estaremos en condiciones de entender las alteraciones en la dinámica de transformación fiscal que se observan en uno y otro período republicano y de apreciar mejor cómo la etapa estudiada, 1931-1936, no es un proceso de carácter lineal y continuo, sino verdaderamente accidentado y diferenciable.

### 3. *El proceso de transformación fiscal de la Segunda República española: alternativas y balance final*

La problemática hacendística y fiscal de la Segunda República constituye un aspecto fundamental para configurar el terreno en el que se juegan importantes intereses de carácter económico y, por ende, se trata de un campo abonado para el juego de los diferentes grupos. No obstante, como sucedió con algún otro aspecto de la vida republicana, fue mucho mayor la resonancia de las discusiones parlamentarias y el conglomerado de intentos de reformas y transformaciones que el definitivo resultado final, pudiéndose convenir con la generalidad de los autores al respecto que el balance

de las transformaciones fiscales durante la Segunda República fue muy deficitario.

No obstante, la más importante literatura disponible, así como la documentación más al uso, destacan dos nombres en esta etapa como emprendedores de las reformas básicas en el terreno que nos ocupa, se trata de Jaime Carner y de Joaquín Chapaprieta.

Se acepta con generalidad, estableciendo algunos matices más en esta misma línea, que la tarea reformista en lo fiscal de la etapa en que se encuentra Jaime Carner al frente del Ministerio de Hacienda fue la más positiva y avanzada. Por el contrario, y sin dejar de apreciar su importancia tal y como expondremos más adelante, parece claro que Chapaprieta pasó poco de una serie de encomiables intentos prontamente abortados, con lo que su labor puede ser calificada como de reformismo potencial en una valoración de conjunto que poder comparar a la realizada por Carner.

No obstante, y emprendiendo una tarea sistematizadora, digamos que resulta conveniente diferenciar las tareas reformadoras de la Hacienda española republicana en función de los períodos más destacados en que resulta divisible la etapa comprendida entre abril de 1931 y julio de 1936. Así pues, cabría inicialmente hacer referencia a los acontecimientos más notorios del período de los gobiernos provisionales, en el cual destacaremos la figura del ministro socialista Indalecio Prieto Tuero, cuya tarea hay que analizar valorándola en el contexto de la realizada por los dos ya citados anteriormente.

Diferenciaremos más tarde las dos etapas posteriores más destacables y que mayor contraste ofrecen en su contenido político y, por ende, en sus realizaciones y reformas. Así, durante el primer bienio el contexto general de la República, tal y como se deriva de la observación de sus facetas más indicativas, es más propicio a los cambios y transformaciones. Por el contrario, el segundo bienio, etapa de regresión general respecto de los avances del primero, contempla en el terreno hacendístico y fiscal una evidente coherencia con el contexto general en cuanto a los resultados del balance final del período, a pesar de que el más caracterizado ministro de Hacienda de la época mostrase buenos deseos de colaboración en las transformaciones de la Hacienda y el Fisco, pero habiendo éste de luchar contra la dinámica de una etapa que se encaminaba inequívocamente hacia un retroceso difícilmente compatible con los

deseos reformadores de determinados individuos, aunque éstos fuesen próximos al grupo político que, en coalición, dominaba fuertes parcelas de poder.

Aunque si queremos ofrecer una valoración de las más importantes actividades reformadoras del período republicano, hemos de centrarnos en los tres nombres antedichos: Prieto, Carner y Chaprieta, y principalmente en estos dos últimos, no podemos omitir completamente las actividades del resto de los responsables hacendísticos de la Segunda República que, hasta completar la decena, integraron la nómina completa de la cartera de Hacienda republicana.

Esta referencia a los otros siete ministros no citados hasta aquí y que no son otros que: Agustín Viñuales, Antonio Lara, Manuel Marraco, Alfredo de Zabala, Manuel Rico Avello, Gabriel Franco y Enrique Ramos, nos será útil para la obtención de dos conclusiones esenciales: la primera, que el intenso juego de intereses y grupos que en equilibrio inestable y en permanente acción dinámica es responsable de este fuerte nivel de movilidad en los nombres de los responsables de la política financiera y tributaria del Gobierno. La segunda, que tan escaso tiempo al frente de las responsabilidades ministeriales ofrece pocas posibilidades de una actuación seria y coherente en beneficio del proceso transformador que nos ocupa. En tal sentido, tenemos que coincidir plenamente con la afirmación del profesor Manuel Ramírez de que éstos «apenas contaron con tiempo suficiente en el Ministerio como para dejar importante huella de su paso o sólo limitaron su actuación a retocar la labor de las dos figuras señaladas» (13).

Sin perjuicio de que en un balance final intentemos una síntesis, por somera que ésta sea, de la tarea realizada por estos siete ministros, pasaremos ahora sin mayores preámbulos a la labor llevada a cabo en cuantros a transformaciones fiscales durante el primer bienio republicano.

Nada más constituirse el primer Gobierno provisional, el mismo 14 de abril de 1931 ocupa la cartera de Hacienda el ya citado Indalecio Prieto Tuero, socialista, manteniéndose en este cargo hasta la reforma del Gabinete<sup>4</sup> del mes de diciembre de ese mismo año.

---

(13) MANUEL RAMÍREZ: «Las reformas tributarias de la II República Española: Apuntes para un estudio político», en *Las reformas de la II República*. Edit. Tucur. Madrid, 1977, pág. 173.

La tarea global realizada por Prieto en esta cartera, hemos de adelantarlo en una primera y sucinta aproximación, no responde ni con mucho a lo que podría considerarse el programa fiscal elemental de un partido socialista, no ocultando el propio interesado su desasosiego por la marcha de los asuntos al frente del Ministerio, viendo cómo su posición gubernamental no tardará en variar para ocuparse, como es sabido, de una cartera diferente: la de Obras Públicas.

Esta no muy briante actividad de Prieto como ministro de Hacienda va inevitablemente unida, básicamente, al Proyecto de Ley de Ordenación Bancaria que se presenta en el Parlamento el 9 de octubre de 1931 y que origina una gran oposición y polémica a cargo de influyentes grupos dispuestos a detener toda medida que considerasen atentatoria contra sus intereses, tratándose principalmente de aquellos grupos representativos de la Banca. Si tales fracasos contrastan con los de, por ejemplo, el miembro de su mismo partido y de ese mismo Gobierno al frente del Ministerio de Trabajo, Francisco Largo Caballero, digamos que, por el contrario, la labor política de este fracasado ministro de Hacienda tuvo mayor éxito en el resto de sus actividades en la etapa republicana, especialmente al frente del Ministerio de Obras Públicas.

Podemos sintetizar la tarea llevada a cabo por Prieto y, con eo, lo más significativo del planteamiento fiscal de los gobiernos provisionales republicanos, comenzando por aquellas disposiciones cuya finalidad se centraba en el mantenimiento de normas y disposiciones de la etapa primorriverista que fueran de utilidad para la República, pudiéndose citar entre éstas (14):

Decreto de 4 de mayo de 1931 que declara con vigor y eficacia el Real Decreto-ley de 11 de mayo de 1926 que aprobó una Ley de Timbre del Estado; igualmente el Decreto de 6 de mayo de 1931 que se ocupaba de mantener vigente la Ley del Impuesto de Derechos Reales y del de Transmisiones de Bienes aprobado por el anterior régimen.

También en esta misma línea hay que citar los Decretos de 30 de mayo de 1931 y de 3 de junio de este mismo año, este último ocupándose de mantener el estatuto de recaudación vigente al inicio del período republicano que, por tratarse de una disposición de tipo

---

(14) Vid. RICARDO CALLE SAIZ: «La Hacienda Pública en la II República». Edit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1981.

técnico instrumental de utilidad y necesidad inmediata para el nuevo régimen queda, como los anteriores, fuera del ámbito del Decreto de 15 de abril de 1931 que revisaba globalmente la obra legislativa fiscal de la dictadura primorriverista.

En otro orden de cosas, el Decreto de 20 de abril de 1931 se aprueba para el establecimiento de exenciones en el Impuesto de Utilidades para los jornales de los obreros y los haberes de las clases de tropa y asimilados, independientemente de sus cuantías respectivas, ya que esta figura impositiva venía gravando este tipo de rendimientos desde la Dictadura.

El Decreto de 6 de junio de 1931, en la línea del citado de 15 de abril, anula lo dispuesto en las normas reguladoras del contrato de explotación del monopolio de tabacos en las ciudades de Ceuta y Melilla, cuyo estatuto jurídico era el de Plazas de Soberanía en el Norte de Africa, normativa que había sido aprobada en los meses de julio y agosto de 1927.

Resulta evidente que hasta aquí, haciendo un balance sucinto respecto de las normas reflejadas en estas páginas, existen poca oposición y presiones por parte de ningún tipo de grupos a la vista de la importancia relativa de todas estas disposiciones que, en definitiva, no hacen sino regular aspectos muy concretos y limitados de la problemática fiscal y republicana.

En esta misma línea de concreción y afectando a la fiscalidad de determinados sectores laborales, pero ya poniendo de manifiesto el juego y las presiones de diferentes grupos de interés implicados en estos temas, nos encontramos con los Decretos de 1 y 16 de junio de 1931 que, patrocinados por el mismo Indalecio Prieto, comportan una súbita variación en la dirección legislativa de una decisión ministerial, tornándose su resultante final en algo bien distinto a lo proyectado inicialmente. Se trata de aspectos relacionados con el ya citado Decreto de 20 de abril de 1931, que eximía del pago del Tributo de Utilidades a los jornales de los obreros. En este caso el enfrentamiento de intereses se lleva a cabo por parte del sindicato ferroviario de UGT, socialista como el propio ministro, y las compañías ferroviarias que constituyen un sólido grupo de presión en el sector industrial y monopolístico. La resolución será favorable a estas últimas, ya que, mientras que el Decreto de 1 de junio de 1931 afirma que, para los efectos de la Contribución de Utilidades, serán considerados como obreros los maqui-

nistas y jefes de máquinas de ferrocarriles y, por ende, consideradas sus retribuciones por tales conceptos como jornales (por lo tanto, exentos de la Contribución de Utilidades conforme al citado Decreto de 20 de abril), por el Decreto de sólo dos semanas más tarde —16 de junio de 1931— se anula el anterior y se faculta a la Administración para aplicarles a estos contribuyentes el impuesto en la forma en que reglamentariamente les corresponda.

Otra serie de leyes y decretos de corte puramente fiscal pueden igualmente citarse en la nómina de realizaciones de Indalecio Prieto al frente del Ministerio de Hacienda del Gobierno provisional de la República, todas ellas tienen el mismo denominador común de las ya citadas, es decir, regulan tan particulares y concretos aspectos que su importancia no resulta destacable, de ahí que nos limitemos ahora a apuntar sucintamente alguna de estas normas, tales como el Decreto de 17 de julio de 1931, estableciendo la regulación respecto al reembolso del importe de mercancías vendidas en el extranjero; igualmente, la Ley de 20 de agosto de 1931, por la cual se extiende el arbitrio municipal de un 3 por 100 existente para determinados recintos deportivos (frontones) a todos los demás espectáculos públicos de carácter deportivo, tales como hipódromos, canódromos, etc. Recojamos, por último, la Ley de 2 de diciembre de este mismo año, ya a punto de concluir la actividad de Prieto al frente de Hacienda, reguladora de la tributación de las empresas concesionarias de aprovechamientos hidroeléctricos para así fomentar la política de construcción de embalses.

Pero no solamente podemos limitarnos a las aportaciones netamente fiscales de este ministro, sino que asimismo abordaremos otra serie de realizaciones concernientes a política monetaria y a la regulación bancaria.

Como ya hacíamos referencia más arriba, la labor más controvertida de Indalecio Prieto en su etapa al frente del Ministerio de Hacienda y que, con seguridad, fue la que determinó su salida de éste y su paso a Obras Públicas estuvo constituida por la presentación en las Cortes del Proyecto de Ley de 9 de octubre de 1931, denominado de Ordenación Bancaria, y que venía a modificar el ordenamiento jurídico establecido al respecto reestructurando el propio Banco de España. Esto pone de manifiesto, como síntoma bien significativo, que el peso de grupos de presión tan fuertes y consolidados en la defensa de sus intereses como la Banca podían

determinar la toma de decisiones de tal tamaño que, lógicamente, sólo correspondían a los intereses de la República y a sus más altos responsables (presidente de la República y presidente del Consejo de Ministros).

Igualmente podemos considerar en el balance final de sus medidas monetarias y bancarias las que siguen:

- Decreto de 6 de mayo de 1931, que autorizaba al Banco de España a elevar el límite de billetes circulantes hasta 5.200 millones de pesetas.
- Orden Ministerial de 16 de mayo de 1931, limitando la cuantía de dinero que se autoriza a sacar de España a quienes viajen al extranjero a la cifra de 5.000 pesetas.
- Decreto de 29 de mayo de 1931, dictando normas relativas a las operaciones de valores y Orden Ministerial de 3 de junio del mismo año, que afecta especialmente a la contratación de valores con cotización internacional.

Como normas que regulan específicamente las actividades monetarias a través del Banco de España citaremos las siguientes:

- Orden Ministerial de 7 de julio de 1931, fijando los tipos de interés que se establezcan en las operaciones realizadas por el Banco de España.
- Decreto de 8 de julio de 1931 que reduce temporalmente el 0,5 por 100 de bonificación que concederá el Banco de España en el interés establecido para los descuentos, siempre que tales operaciones se realicen mediante el redescuento de los bancos y sociedades de crédito.
- Decreto de 23 de julio de 1931, relativo a la emisión de nuevos billetes del Banco de España con emblemas o alegorías de la República.

Frente a las citadas disposiciones de carácter fundamentalmente monetario citaremos otras que, aunque de orden fiscal, tienen menor rango que las anteriormente citadas. Se encuentran entre éstas:

- La Orden Ministerial de 31 de mayo de 1931, que suprime la consideración de beneficios fiscales que hasta entonces po-



seña la parte de los beneficios distribuidos a sus abonados por las compañías de seguros a los efectos de la Contribución sobre la Riqueza Mobiliaria.

- Decreto de 9 de junio de 1931, que, referente a control e inspección financiera, declara vigente el ordenamiento proveniente del régimen primorriverista regulador penal y procesalmente del contrabando y el fraude. Es ésta una medida más en la línea de la ya comentada utilización de instrumental meramente técnico de los últimos años de la Monarquía al servicio de los propósitos del nuevo régimen en sus primeros momentos de urgente necesidad de cobertura jurídica.
- Orden Ministerial de 23 de junio de 1931, que permite la extensión de las tareas de inspección a los libros de bancos y sociedades de los inspectores del timbre, intentándose así la consecución de un mejor control de las actividades de estas entidades y la comprobación de si su funcionamiento es conforme o no a la legislación del citado impuesto.
- Orden Ministerial de 7 de julio de 1931, que concede la exención del Impuesto de Derechos Reales a las pensiones percibidas por los mutualistas de los Montepíos o Asociaciones Mutuas que se sostengan de las cuotas de sus socios o de donativos benéficos. Se trata, evidentemente, de una norma que se sitúa en la línea de favorecer por la vía fiscal a los miembros menos protegidos del cuerpo social, igual que aquellas otras que eximían del pago de la Contribución de Utilidades a los jornaleros.
- Orden Ministerial de 28 de julio de 1931, que establece recargos en los gravámenes de la Contribución Territorial e Industrial en las provincias andaluzas y extremeñas.
- Orden Ministerial de 10 de agosto de 1931, que establece el reparto de la Contribución Territorial de cara al ejercicio de 1932.

En síntesis, se puede obtener de este balance de medidas legales que vieron la luz gracias a la actividad de Indalecio Prieto en el Ministerio de Hacienda y que corresponden a la etapa de los gobiernos provisionales de la República una impresión poco favorable a poder afirmar que estamos ante una etapa de especiales ni profundos cambios. Podemos concluir estableciendo que Prieto le-

gisló sólo aspectos parciales y coyunturales de la vida fiscal española, dando unos resultados globales calificables como de poca entidad.

Dentro de su tarea al frente del Ministerio de Hacienda, recuperó aquellas disposiciones provenientes de la etapa de la dictadura de Primo de Rivera que podían constituir instrumentos válidos para la nueva etapa por su carácter técnico, labor ésta realizada, en nuestra opinión, con acertado criterio. Promulgó igualmente disposiciones de carácter sectorial y parcial destinadas a favorecer a aquellos grupos sociales que constituían la base natural de apoyo del Partido Socialista al que pertenecía: jornaleros, jubilados o mutualistas, ello tanto en el ámbito fiscal como en el monetario. Finalmente, realizó una serie de tentativas de transformación de las instituciones bancarias que no logró ver concluidas por su rápida salida del Ministerio como consecuencia, entre otras cosas, de la polémica, la oposición y las presiones originadas por los propios grupos bancarios interesados.

Esta serie de afirmaciones, basadas en el balance legislativo de la etapa inicial de la Segunda República, hacen comprender el hecho de que este período no pasase a la historia por el alcance y la profundidad de sus transformaciones fiscales.

Será necesario introducirse en el análisis de los siguientes meses que completan el primero de los bienios republicanos para poder pasar a considerar los resultados tangibles de los esfuerzos transformadores de la Hacienda y el sistema fiscal, pudiendo así obtenerse un balance más positivo cualitativa y cuantitativamente que el hasta aquí considerado.

En esta etapa de pleno dominio gubernamental por parte de la coalición republicano-socialista —momento de mayor auge reformista de la Segunda República, al margen de la inestable etapa del Frente Popular surgido de las elecciones de febrero de 1936— hallará su ambiente más propicio este proceso de transformaciones fiscales. Destaca en esta línea la tarea del equipo de hombres que realizan su labor bajo la dirección del ministro Jaime Carner, siendo éste el artífice de las principales reformas fiscales emprendidas a lo largo de la República, circunstancia que también se ve favorecida por ser el ministro que con mayor estabilidad ocupó el cargo al aproximarse al año y los ocho meses el tiempo en que ejerció su actividad al frente del Ministerio.

Entendemos, no obstante, que el contexto general del primer bienio republicano favoreció e impulsó decisivamente el propósito reformador del ministro catalán, ambiente con el que no contó el otro ministro que habremos de destacar, Joaquín Chapaprieta, en el bienio radical-cedista.

Antes de abordar las que constituyen las medidas fundamentales de reforma fiscal apoyadas por Jaime Carner, digamos que las primeras disposiciones que este ministro sometió a las Cortes van referidas a la elevación de los tipos de los gravámenes ya existentes y que, ya en estas discusiones parlamentarias que pudieran ser calificables como de segundo orden, se pone de manifiesto qué grupos parlamentarios y qué intereses iban a actuar en favor o en contra de los intentos gubernamentales. Nos estamos refiriendo concretamente a dos proyectos de ley: el que eleva los tipos impositivos en alguna de las tarifas de las contribuciones territorial, industrial, utilidades, derechos reales, minas y transportes y, en segundo lugar, el relativo a los transportes por mar y a las salidas de las fronteras, alcohol y cervezas, pólvoras y mezclas explosivas, gasolina y tabacos.

En las discusiones parlamentarias del primero de los proyectos, que comienzan el 24 de febrero de 1932 y que concluyen con su aprobación definitiva el 1 de marzo siguiente (15), son dos los grupos que se manifiestan en contra, aunque desde posiciones bien diferentes: el Partido Radical y la Minoría Agraria. Los primeros rechazan el proyecto en tanto que no fuese presentado el Presupuesto de ingresos en su globalidad, discusión que entendían había de ser necesariamente previa al examen y fijación de la cifra total de gastos.

A pesar de que los radicales insisten en que el ministro debería haber aportado al Parlamento primero el Presupuesto y luego las leyes tributarias y no al revés, «en realidad, tras este aparente propósito, lo que se dejaba ya traslucir claramente era el despegue que el partido radical iniciaba de la coalición republicano-socialista» (16).

El otro grupo que manifestó su oposición al proyecto fue la Minoría Agraria, resultando de ello una posición más coherente con

---

(15) MANUEL RAMÍREZ: «Las reformas tributarias...», *op. cit.*, págs. 177 y 179.

(16) MANUEL RAMÍREZ: «Las reformas tributarias...», *op. cit.*, pág. 178.

sus planteamientos opuestos por la derecha a todo intento reformista de la República, en cuyo exterior se situó este inicialmente pequeño grupo pero representativo de tan fuertes y arraigados intereses. Las pretensiones de los agrarios iban encaminadas sencillamente a la completa supresión del proyecto.

Este primer proyecto a que estamos haciendo referencia resultó aprobado gracias a la unión disciplinada de los votos de toda la coalición gobernante.

El segundo de los proyectos citados tuvo menor oposición, de tal manera que en un solo día queda discutido y aprobado todo su articulado. Son en este caso los intereses catalanes y vasco-navarros los que, sintiéndose más perjudicados por su contenido, intentan sobre todo rebajar alguno de los gravámenes propuestos a través de sus representantes en el Parlamento.

Luego de estas leyes iniciales y cuya importancia puede ser calificada como de parcial en comparación con otras posteriores, la medida fundamental de reforma tributaria emprendida por Carner, que supondría una profunda transformación de la estructura y de la filosofía misma de nuestro sistema tributario o, al menos, un paso decisivo en esa línea, consistió en la implantación en España de la Contribución General sobre la Renta. Esta figura suponía nada menos que el intento de implantación de un tributo característico de un sistema personal y progresivo —por tímido que resultase el proyecto— en el feudo tradicional de un sistema dominado por los impuestos reales o de producto en su cuadro impositivo directo.

La discusión en las Cortes del proyecto de ley se inicia el 15 de diciembre de 1932, lográndose su aprobación el día siguiente y su establecimiento por Ley de 20 de diciembre del mismo año, para entrar en vigor en el ejercicio presupuestario de 1933.

Parece difícil ciertamente pensar que una norma avanzada del ordenamiento fiscal republicano no tuviese oposición de aquellos grupos parlamentarios y económicos más conservadores, del mismo modo que habían manifestado su enfrentamiento con todas aquellas disposiciones negativas para sus intereses en todos los demás terrenos. A nuestro entender no constituye suficiente explicación a este hecho el que esa Contribución sobre la Renta se hubiese aprobado en un momento político abiertamente favorable a los procesos reformistas, como es la segunda mitad del año 1932, a raíz de la aglutinación de las fuerzas republicanas avanzadas como conse-

cuencia del intento de golpe antirrepublicano llevado a cabo por el general Sanjurjo en agosto de aquel año. Entendemos que, sobre todo, la fácil aprobación de la ley reguladora de este impuesto se debe a la moderación de su contenido y, prueba evidente de ello, son las críticas que en tal sentido se le formulan por los grupos de la izquierda parlamentaria. Tal es el caso del grupo radical-socialista que enfatizó en su oposición por la izquierda a esta ley, tal y como también lo hizo con otra serie de transformaciones significativas abordadas por la República.

Se entenderá más claramente la moderación de esta figura impositiva cuando analicemos algunos puntos básicos de su contenido. El sujeto de tributación estaba constituido exclusivamente por personas físicas, quedando excluidas corporaciones, sociedades mercantiles, asociaciones y fundaciones; las explicaciones dadas por Carner en la exposición de motivos no resultan del todo aceptables, por cuanto para defender esas excepciones, que pueden considerarse aceptables a propósito de entidades mercantiles en base a la desfavorable coyuntura económica del momento, no tienen tanto valor referidas a corporaciones, muy especialmente a las administrativas, que «quizá hubieran aconsejado traerlas a tributar justamente cuando el régimen de autonomías crea nuevas corporaciones en las regiones favorecidas por su aplicación y, al mismo tiempo, impone segregaciones cuantiosas de los ingresos fiscales» (17).

El objeto del impuesto es la renta total obtenida por el sujeto pasivo en el período de la imposición. Pero no está sujeta a gravamen toda la renta, queda una excepción importante en el sentido de que solamente son gravadas por esta contribución las rentas superiores a 100.000 pesetas, lo cual es justificado por el legislador en base a la carencia de órganos competentes de administración y gestión tributaria, así como por el hecho de que este tributo fuese superpuesto —que no sustitutivo— de la imposición vigente de producto y viniese a limar las imperfecciones de estos impuestos. No obstante, el propio ministro consideraba, en el contexto mismo de las discusiones parlamentarias, que sólo era un primer paso, un «impuesto inicial, impuesto que nos va a permitir la formación de una estadística, impuesto que será la base y origen de una serie de desenvolvimientos, impuesto que, en el curso del tiempo, habrá

---

(17) Pfo BALLESTEROS: «La contribución general sobre la renta en España». Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1933, pág. 30.

de conducir a la transformación total de la Hacienda Pública española porque, evidentemente, a medida que se desarrolle el impuesto sobre la renta, tendrán que irse eliminando y discriminando los demás impuestos, que son hoy la base de los ingresos del Estado» (18).

Tal afirmación, si bien analiza certeramente las óptimas perspectivas de futuro de este impuesto, que realmente se producirían a mucho más largo plazo de lo que un hombre de progreso como Carner alcanzaría a conocer en sus días, recoge igualmente las limitaciones reales que en aquel momento comportaba la figura impositiva que se sometía a aprobación.

Esta renta que constituye el objeto del impuesto habrá de ser declarada por el propio contribuyente (sistema de estimación directa de la base impositiva), aunque la ley también prevé su estimación objetiva y por signos externos, entre los que se cuentan las viviendas, los vehículos, las embarcaciones de recreo, los sirvientes, etc.; este sistema, si bien desvirtuaba la esencia del método de estimación de bases de un impuesto directo y personal, era realista respecto a su conocimiento de las deficiencias instrumentales y administrativas para implantar este tributo en su pureza.

Es igualmente importante tomar en consideración la escala de gravamen recogida por la ley del impuesto, que queda configurada como de carácter variable y creciente, dando lugar a un impuesto progresivo. El artículo 18 de la ley recoge la tarifa siguiente:

<i>Base imponible</i>	<i>Tipo de gravamen</i>
100.000,01 a 120.000 ... ..	1,00 %
120.000,01 a 150.000 ... ..	1,43 %
150.000,01 a 200.000 ... ..	2,00 %
200.000,01 a 250.000 ... ..	2,78 %
250.000,01 a 300.000 ... ..	3,42 %
300.000,01 a 400.000 ... ..	3,97 %
400.000,01 a 500.000 ... ..	4,68 %
500.000,01 a 750.000 ... ..	5,57 %
750.000,01 a 1.000.000 ... ..	6,84 %
1.000.000,01 en adelante:	
Primer millón ... ..	7,70 %
Resto ... ..	11,00 %

(18) MANUEL RAMÍREZ: «Las reformas tributarias...», *op. cit.*, pág. 182.

El equipo de Carner no perdía su esperanza en conseguir la reducción del elevado mínimo exento que se contempla en un futuro próximo, así como de establecer unos tipos de gravamen coherentes para las cantidades inferiores que pasaran a tributar en relación con los existentes a partir de las 100.000 pesetas.

Los datos ofrecidos en estas tarifas ponen de manifiesto la moderación y timidez del proyecto en cuestión que, tal y como se destacó en aquel mismo momento, radicaban en puntos como los siguientes:

El ya citado mínimo exento excesivamente elevado que, situado como hemos visto en 100.000 pesetas, dejaba fuera del ámbito del impuesto a un importante número de contribuyentes potenciales.

La timidez de la escala de gravamen que, inicialmente situada entre el 1 por 100 y el 7,7 por 100 para el primer millón de renta, alcanza como consecuencia de los debates parlamentarios la cota del 11 por 100 para las rentas que superasen esa cuantía.

La escasez de las previsiones recaudatorias como consecuencia de la aplicación de este impuesto que, para el primer ejercicio presupuestario de su vigencia —1933—, se estiman en 20 millones de pesetas, cantidad ciertamente poco significativa en el contexto de unos ingresos presupuestarios estimados globalmente en 3.500 millones de pesetas (19).

Más nos podemos ratificar en la afirmación anterior si tenemos en cuenta la realidad de las recaudaciones verdaderamente obtenidas por la aplicación de este impuesto al liquidarse el presupuesto de 1933, ya que según información procedente del propio Ministerio de Hacienda y recogida por la revista *España Económica y Financiera* a primeros de 1934, sólo se recaudó la mitad de lo previsto, es decir, alrededor de los 10 millones de pesetas (20).

Esta moderación de su contenido puede realmente darnos la explicación acerca de la rapidez de la aprobación de esta ley y la ausencia de conflictos graves en los debates parlamentarios; ello, no obstante, no puede ser utilizado para restar méritos a la indiscutible aportación de Jaime Carner a la transformación fiscal republicana.

(19) Pfo BALLESTEROS: «Teoría del sistema tributario español». Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1933, págs. 88 y sigs.

(20) Vid. MANUEL RAMÍREZ: «Los grupos de presión en la II República Española». Edit. Tecnos. Madrid, 1969, pág. 329; recogiendo datos de la citada revista del día 20 de enero de 1934.

Su trabajo respecto a este impuesto no terminó con la ley que lo implantó, sino que continuó en la línea de posibilitar su perfeccionamiento y su mejor aplicación. Precisamente en esta línea se inscribe el Decreto de 15 de febrero de 1933, que dicta normas para la aplicación de la Ley de 20 de diciembre del año anterior. Igualmente, la Orden de 26 de junio de 1933 está encaminada a potenciar la función estadística e investigadora del Fisco con miras a ampliar la base de aplicación del tributo; esta Orden dispondrá, entre otras cosas, «la confección de ficheros provinciales donde se resuma, por contribuyentes, la contribución territorial e industrial y minera satisfechas y las transacciones que permitan inducir para alguna persona natural rentas superiores a las 40.000 pesetas» (21).

La implantación de la figura tributaria analizada, con ser su parte más destacada, no concluyó la tarea hacendística de Jaime Carner. Así pues, desde su entrada en el Ministerio implantó y reformó otra serie de figuras tributarias de gran importancia (Contribuciones Territoriales, Industrial, Utilidades, Transportes y Minas), realizó una serie de recargos en las tarifas de estos y otros tributos y hubo de ocuparse de los problemas presupuestarios de los diversos entes públicos desde su mismo acceso al cargo.

A continuación, nuestra tarea consistirá en ofrecer un balance de las otras disposiciones fiscales de importancia debidas a Carner, con lo que prácticamente habremos concluido nuestro propósito de ofrecer un panorama hacendístico completo de todo el primer bienio republicano a la vista de la escasa tarea renovadora debida a los otros dos ministros que ocupan la cartera de Hacienda hasta las elecciones de finales del año 1933, Agustín Viñuales y Antonio Lara, con los gobiernos de Lerroux y Martínez Barrio.

En lo que respecta al Impuesto del Timbre, se deben a Carner las siguientes aportaciones reformadoras: Ley de 17 de marzo de 1932, que reformaba este impuesto hasta tanto que no se aprobase un mes más tarde, el 18 de abril, la Ley del Timbre, si bien el Decreto de 26 de mayo del mismo año prorrogará su entrada en vigor hasta el inmediato 1 de junio.

Otra nueva serie de disposiciones complementan esta reforma de la Ley del Timbre, encontrando entre ellas la Orden Ministerial de 6 de septiembre de 1932, que regula la aplicación del artícu-

---

(21) Pfo BALLESTEROS: «La contribución general...», op. cit., pág. 14.



lo 199 de la nueva ley; la Ley de 28 de diciembre de 1932, que cambia también el contenido de varios de los artículos del texto original, y el Decreto de 28 de enero de 1933, que varía parte de la Ley de 18 de abril de 1932 (22). Todo ello otorga un gran dinamismo a la regulación de este Impuesto del Timbre que, por Decreto de 23 de febrero de 1933, se establece su servicio específico de inspección (Inspección del Timbre).

Son igualmente debidas a Jaime Carner la serie de medidas encaminadas a la reforma del Impuesto de Derechos Reales y Transmisiones de Bienes. La primera de ellas, Ley de 15 de abril de 1932, viene a modificar parcialmente el contenido del texto vigente en la época primorriverista; por otra parte, el Decreto de 5 de mayo de 1932 aprueba el nuevo texto de la Ley de este impuesto, así como su tarifa; el Decreto de 16 de julio de 1932 aprueba su reglamento de aplicación.

En lo que respecta al Impuesto de Utilidades, mediante el Decreto de 30 de abril de 1932, se aplica la tarifa segunda de la Ley reguladora de la Contribución sobre Utilidades de la Riqueza Mobiliaria a los comerciantes e industriales individuales obligados a satisfacer por Contribución Industrial una cuota del tesoro superior a las 1.500 pesetas anuales. Esta medida, unida a otra serie de ellas que más adelante apuntaremos, trae como consecuencia el enfrentamiento con el ministro de Hacienda de una serie de grupos de presión representativos de los intereses de estos comerciantes e industriales afectados, en muestra de descontento con la presión fiscal adicional que comportan estas medidas para su sector. Las presiones que explícitamente llevan a cabo los afectados van desde la notificación directa al ministro, exigiéndole la retirada del paquete de medidas adoptadas, ello a cargo de la Unión Mercantil de Madrid, hasta la celebración de asambleas, reuniones y notas públicas, propuestas de paro y cierre a cargo de la Cámara de Industria, la Asociación Libre de Comerciantes e Industriales, la Agrupación Nacional de Propietarios de Fincas Rústicas, etc., fuerzas que, en realidad, están manifiestamente ligadas a los grupos económicos y parlamentarios más conservadores.

Afectando a las Contribuciones Territoriales Rústica y Urbana, por Orden Ministerial de 17 de marzo de 1932, son aprobados recargos del 10 por 100 y del 2,50 por 100, respectivamente.

(22) RICARDO CALLE SAIZ: «La Hacienda Pública...».

Igualmente, respecto a la Contribución Territorial Rústica, hemos de citar la Ley de 4 de marzo de 1932, que concede un plazo hasta el subsiguiente 15 de mayo a los propietarios de fincas rústicas no sujetas a tributación o deficientemente gravadas, enclavadas en términos municipales cuya riqueza tribute por el régimen de amillaramiento o por el de catastro, para que declaren la renta percibida por la explotación de sus fincas, bien sea directamente o por los sistemas de aparcería o arrendamiento. Por Ley de 19 de mayo de 1932 se prorroga este plazo hasta el 31 de mayo, plazo que nuevamente volverá a prorrogarse hasta el 31 de marzo de 1933, en base a la Ley de 29 de noviembre de 1932, lo cual nos pone de manifiesto lo arduo de conseguir una actualización de las valoraciones de las rentas reales percibidas por los propietarios de fincas rústicas a efectos de perfeccionamiento del sistema fiscal.

En esta misma línea de tecnificación de los instrumentos auxiliares necesarios para conseguir una eficaz reforma fiscal, aspecto de gran importancia de cara a la distribución y precisión de la cuantía de las cargas fiscales, se encuentra el Decreto de 15 de septiembre de 1932, que aprueba la confección del Catastro de Riqueza Urbana.

La problemática presupuestaria es una de las cuestiones que de inmediato habrá de abordar Jaime Carner en el momento de hacerse cargo del Ministerio de Hacienda. En tal sentido, ha de prorrogar los Presupuestos Generales del Estado de 1931 al primer trimestre de 1932, llevándolo a cabo mediante la Ley de 26 de diciembre de 1931. En este mismo sentido, ha de dictar normas para la prórroga del Presupuesto del año anterior al primer trimestre del siguiente para aquellos municipios de régimen común que no tengan la aprobación presupuestaria de los respectivos delegados de Hacienda.

No pasan de aquí las prórrogas presupuestarias que son necesarias y el 31 de marzo de 1932 se aprueba la Ley de Presupuestos de ese año. En este sentido, la Ley de 28 de diciembre de 1932 aprueba los que habían de regir en el año siguiente 1933, con lo que queda regularizada la vida presupuestaria, lo cual comporta una situación de normalidad, también debida a la gestión del ministro catalán, que destacamos por no tratarse de algo frecuente en la etapa que nos ocupa.

Para finalmente hacernos una somera idea de la gran actividad

legislativa que tuvo esta etapa ministerial, vamos a relacionar un importante repertorio de disposiciones fiscales, al margen de las recogidas hasta aquí, que nos permitirán conocer el balance total con el cual poder juzgar cualitativamente la labor de Jaime Carner (23).

- Decreto de 4 de enero de 1932 y relaciones relativas a los Presupuestos Generales del Estado para el primer trimestre de 1932.
- Decreto de 1 de abril de 1932 disponiendo la emisión, por parte de la Dirección General del Tesoro, de Deuda Pública exenta de todo tipo de impuesto o gravamen por cantidad de 500 millones de pesetas, reembolsables a la par en un plazo de dos años y devengando un interés anual del 5,5 por 100 abonado trimestralmente.
- Decreto de 16 de noviembre de 1932 relativo a la aplicación de los Impuestos de Derechos Reales y Timbre en la provincia de Navarra.
- Ley de 17 de diciembre de 1931 declarando exceptuadas del recargo del 30 por 100 sobre el canon de superficie a que se refería el artículo 22 de la Ley Tributaria a las minas, cualquiera que sea el canon de superficie con que contribuyan.
- Orden de 30 de diciembre de 1931 regladora de las operaciones de contracción en cuentas de gastos públicos de las obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio 1931, y proveer a la prosecución de obras y servicios por administración en el período que media entre el final del ejercicio y el momento en que se efectúa la provisión de fondos con cargo a los créditos que autorice la prórroga del Presupuesto.
- Decreto de 7 de enero de 1932 declarando subsistentes los preceptos de los Reales Decretos de 23 de febrero de 1924 y 18 de abril de 1927 y disposiciones aclaratorias de los mismos, que se indican, relativos a la bonificación del 50 por 100 de la Contribución Territorial Urbana respecto de las casas de precio reducido cuyo beneficio hubiese sido solicitado con anterioridad al día 7 de enero de 1932.
- Ley de 9 de enero de 1932 declarando excluido del contrato celebrado entre el Estado y la Compañía Arrendataria de

---

(23) RICARDO CALLE SAIZ: «La Hacienda Pública...».

Tabacos el Monopolio de Tabacos en las plazas de soberanía del norte de Africa, disponiendo que la explotación de dicho Monopolio en las referidas plazas se adjudique en arriendo mediante celebración de concurso público.

- Orden de 20 de enero de 1932 dictando las normas que se indican, relativas al régimen vigente de contratación de divisas.
- Decreto de 23 de abril de 1932 relativo a la explotación del Monopolio de Tabacos en las Plazas de Soberanía del norte de Africa.
- Ley de 26 de mayo de 1932 relativa al incremento de valor que pudieran experimentar las carteras de títulos de las entidades españolas a efectos de su tributación.
- Orden de 16 de agosto de 1932 aprobando el reparto de la Contribución Territorial para el ejercicio 1933.
- Decreto de 30 de diciembre de 1932 constituyendo una Comisión Interministerial integrada en la forma que se indica, para los estudios preparatorios de la formación de Presupuestos.

Una vez considerada la tarea reformadora llevada a cabo por Carner, casi podemos dar por terminada la consideración del balance de las transformaciones fiscales del primer bienio republicano; solamente la corta labor realizada por Agustín Viñuales en las breves semanas que ocupó el Ministerio, así como los primeros momentos de Antonio Lara, que es ministro «puente» que nos conduce hasta el segundo bienio al pertenecer a los dos gobiernos de Lerroux, anterior y posterior a las elecciones de noviembre de 1933, que marcan con general aceptación, tal y como ya hemos apuntado en capítulos anteriores, la frontera divisoria de los espacios temporales republicanos.

Las aportaciones de Viñuales pueden sintetizarse en las siguientes:

- Decreto de 29 de junio de 1933 dictando reglas referentes a las cifras relativas de negocios aplicables, a efectos fiscales, a los repartos de las sociedades extranjeras con negocios en España, particularmente a los realizados con cargo a sus reservas.

- Decreto de 21 de julio de 1933 creando la Comisión Informativa del Impuesto del Timbre.
- Decreto de 27 de julio de 1933 relativo al traspaso de la Contribución Territorial a la Generalidad de Cataluña, en el marco de las transferencias de competencias y recursos financieros al gobierno autónomo catalán y como consecuencia del desarrollo del contenido de su Estatuto de Autonomía.
- Orden de 14 de agosto de 1933 aprobando el reparto de la Contribución Territorial para el ejercicio 1934.
- Decreto de 12 de octubre de 1933 por el que se emiten 290 millones de pesetas de Deuda del Tesoro, ya aprobada por Lara desde el primer gobierno Lerroux.

En su conjunto, podemos calificar como de ciertamente positivo este balance del primer bienio; tal afirmación la hacemos basándonos en que a lo largo de esta etapa se emprenden una serie de transformaciones calificables desde todas las posiciones ideológicas como de viables que, en un contexto reformador generalizado, son capaces de lograr su implantación sin la decisiva oposición de ningún grupo e, incluso, con la anuencia de casi todos si exceptuamos la excesiva moderación que se le achaca por parte de sectores de la izquierda que, en cambio, no le escatimaron sus votos a la hora de sacarlas adelante en el Parlamento. Reforma, pues, moderada y viable, que si obtiene el apoyo de la izquierda sin tener características de izquierda es, en buena medida, gracias a los deseos de estos partidos de mantener viva la coalición gubernamental. En tal sentido se pronuncia también M. Ramírez cuando, al referirse a la Ley de 1 de marzo de 1932 sobre elevación de tipos impositivos en la Contribución Territorial, Industrial, Utilidades, Derechos Reales, Minas y Transportes, ya citada, afirma que ésta se aprueba con el apoyo de republicanos, radical-socialistas y, sobre todo, «con el sacrificio que los socialistas hacen de aceptar una reforma que se les tenía que antojar tímida y que, sin embargo, votan» (24).

Así pues, lo que a todas luces resulta evidente es que ninguna de las acusaciones formuladas contra las reformas fiscales de este primer bienio de radicalismo, procedentes desde sectores de la derecha más tradicional ya en auge al final de esta etapa, pueden sostenerse en pie.

---

(24) MANUEL RAMÍREZ: «Las reformas tributarias...», *op. cit.*, pág. 179.

El segundo bienio republicano contempla, respecto del primero hasta aquí analizado, apreciables diferencias que se acusan con gran intensidad en todos los campos de la actividad económico-social. A pesar de ello, quizá la poca contundencia y la ausencia de excesos que se contemplan en las transformaciones fiscales del primer bienio, así como el hecho de existir en el segundo una figura de la indudable talla de Joaquín Chapaprieta, hombre de talante moderado pero que, por el contrario, no oculta sus propósitos reformadores; todo ello, en fin, motiva la circunstancia de que los contrastes y diferencias, aunque existentes, no sean tan apreciables.

No debe extrañar el hecho de que un análisis de la segunda gran etapa republicana, el bienio denominado restaurador o radical-cedista, haga referencia predominante al ministro Chapaprieta, ello se debe básicamente al corto balance que nos muestra la tarea llevada a cabo por los otros cuatro ministros de Hacienda del bienio: el citado Antonio Lara, Manuel Marraco y los efímeros Zabala y Rico Avello.

Muy corta resulta la labor realizada por Lara en el escaso período en el que se sitúa al frente del Ministerio de Hacienda, sus aportaciones se limitan a la prórroga presupuestaria de 1933 al primer trimestre de 1934 (Ley de 31 de diciembre de 1933 para los Presupuestos Generales del Estado) y otra de la misma fecha para los presupuestos municipales, así como el Decreto de 4 de enero de 1934 relativo a los Presupuestos Generales del Estado del año anterior.

Otros dos decretos suyos afectan a impuestos ya establecidos o reformados dentro de la etapa republicana: el de 9 de octubre de 1934, relativo a la Contribución General sobre la Renta, y el de la misma fecha, relativo a modificaciones de la Ley del Timbre. Idéntica fecha tiene su Decreto incrementando la carga fiscal que recaía sobre la gasolina, llevando fecha de 31 de agosto de 1934 el que regulaba la formación de un Registro Fiscal de la Propiedad Rústica.

A los ministros Zabala y Rico Avello, los otros dos que ocupan la cartera de Hacienda en el bienio, solamente les dedicaremos una breve referencia, pues se dedican prácticamente a prorrogar los presupuestos respectivos. Ello da idea, junto al hecho de las pocas semanas que ocuparon el cargo, de lo precario de su situación y de su escasa importancia a la hora de contabilizar el balance de las transformaciones fiscales de esta etapa.

Es, por lo tanto, la figura de Joaquín Chapaprieta, que procede políticamente de las filas monárquicas, que en los inicios de la República colabora con el grupo Derecha Liberal Republicana y que, en la etapa que ahora nos va a ocupar, aparece como independiente en la coalición radical-cedista que gobierna estos años, la que presenta mayor interés como ministro de Hacienda de este segundo bienio, interés que comparte a lo largo de todo el período republicano con el ya analizado Jaime Carner. No obstante, el estudio del hacendista levantino no nos aportará el conocimiento de unas transformaciones demasiado brillantes en sus resultados, principalmente a causa de coincidir sus tareas con el momento de mayor auge de las fuerzas reaccionarias en el seno de la República, circunstancia que viene a situar a este hacendista en el polo opuesto respecto del ambiente reformador y progresista en que actúa el citado Carner a lo largo de 1932.

La idea principal que movía toda la actuación de este ministro era la de establecer un plan de austeridad y equilibrio presupuestario y del sector público español; se trataba de lo que Ricardo de la Cierva ha denominado «primer plan de estabilización español». Tal y como recoge Carlos Seco (25), la actuación de Chapaprieta al frente del Ministerio de Hacienda «tenía las mismas características deflacionistas de la famosa ordenación conseguida por Fernández Villaverde a principios de siglo», centrándose en la «Ley de Restricciones», que no era sino un sistema de drásticas economías y, por otro lado, un incremento de los ingresos mediante leyes de reforma de los tributos de utilidades, territorial, sobre la renta, de derechos reales, de gas y electricidad, así como de alcoholes y transportes.

Al margen de concreciones en las que entraremos más adelante, esta coincidencia de planteamientos reformistas entre Villaverde y Chapaprieta, cuya experiencia hacendística quedaba perfectamente contrastada desde su participación como subsecretario de Hacienda con Santiago Alba en el segundo Gobierno Romanones de 1916, pone de manifiesto, no sólo la persistente vigencia de los problemas fiscales españoles a través de las décadas, sino también la capacidad de clases y grupos interesados en el mantenimiento del

---

(25) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias de un político». Edit. Ariel. Barcelona, 2.ª edición, febrero 1972. Estudio preliminar de CARLOS SECO: *Chapaprieta: un técnico anterior a la tecnocracia*, pág. 52.

«statu quo» para abortar todas las medidas de reforma profunda y mantener sus privilegios por encima de personas y gobiernos.

En mayo de 1935 se produce el nombramiento de Chapaprieta para la cartera de Hacienda, formando parte del quinto Gobierno de Alejandro Lerroux y, a través de sus primeros discursos en el Parlamento, no tarda en expresar que su programa «consistía en ir rápidamente a la nivelación del Presupuesto del Estado, sin dejar de atender largamente los gastos de fomento de la riqueza pública, los sociales y los de defensa nacional», reconociendo que para ello «era preciso hacer valientemente economías, suprimiendo todo abuso cualquiera que fuese el sitio en que radicara; que había que prestar el máximo cuidado a la recaudación y retocar algunos tributos con la doble finalidad de hacerlos más justos y reforzar sus rendimientos» (26).

Se perfila su programa, por lo tanto, como el característico de un tecnócrata, a pesar de que la tecnocracia fuese un movimiento posterior a él en varias décadas como fórmula organizada de entender y tratar de resolver los problemas económicos; puede ser definido este ministro, por ende, tal y como lo hace Carlos Seco en el «Estudio Preliminar» a sus Memorias ya citado, como «un técnico anterior a la tecnocracia».

Como prueba de los buenos deseos del ministro a la hora de conseguir las adhesiones suficientes del cuerpo social español en la mayoría de sus niveles posibles, condición imprescindible para el logro de sus propósitos fundamentales, comenzó sus planes de actuación por el establecimiento de restricciones y austeridad en el gasto antes de exigir ningún nuevo tipo de impuestos o recargos. Así pues, la mecánica de las reformas hacendísticas de Chapaprieta comenzó por el saneamiento de los gastos en burocracia (control del gasto público) para así poder luego exigir el esfuerzo y el sacrificio necesario a los contribuyentes mediante «la persecución de las bases tributarias ocultas, refuerzos tributarios y conversiones» (vertiente del saneamiento de los ingresos públicos).

En definitiva, bajo un sentido de limpieza y restauración moral implícitos en su labor, no pueden dejar de reconocerse en ella los precedentes y la herencia del regeneracionismo noventaiochista que llevaba implícita toda la tarea de Chapaprieta.

---

(26) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «La paz fue posible. Memorias de un político», *op. cit.*, pág. 165.



Veremos, pues, ambas vertientes y destacaremos, tal y como se recoge en nuestros propósitos iniciales, cómo el éxito de una y otra vertiente de sus planes serán bien diferentes en función de la importancia y el peso específico de los grupos cuyos intereses se ven afectados por tales medidas.

Como apuntábamos, si la base de su programa es conseguir el logro de una rápida nivelación presupuestaria, de un verdadero plan de estabilización, comenzará por abordar el control y la reducción del gasto público, tal y como explica en el Parlamento a la hora de abordar la discusión y presentación del Proyecto de Ley de Restricciones, denominación de esta primera vertiente de sus planes.

El control del gasto público comenzó a realizarse en su faceta de gastos de personal, a la vista de que era notorio el abuso que en estas partidas presupuestarias se venía cometiendo. Esta Ley a que hacemos referencia contiene la reducción de diversos Ministerios, la supresión de determinadas direcciones generales, la desaparición de otros órganos administrativos menores y, naturalmente, el descargo de gastos en personal burocrático excesivo, así como la supresión de cajas presupuestarias especiales que inevitablemente hacían endémico el déficit presupuestario.

Esta tarea se lleva a cabo mediante leyes y decretos menores, tales como la Ley de 1 de agosto de 1935, que autoriza al Gobierno para que, por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, reorganice los diferentes servicios de cada uno de los departamentos ministeriales.

Como sacrificios concretos que se exigen al funcionariado cita el propio Chapaprieta aquellos que surgen como consecuencia de la reducción en un 10 por 100 de aquellas gratificaciones que superasen las 1.500 pesetas, si bien se trataba de una medida de carácter transitorio y que no afectaba a los sueldos.

Argumentando el propio ministro en las discusiones parlamentarias que el sentido de estas medidas, más que en la realización de ahorros o economías se hallaba en su sentido moral de saneamiento, consigue su aprobación sin demasiadas complicaciones al votar afirmamente a su favor toda la mayoría gubernamental capitaneada por Gil Robles, lo cual constituye un síntoma evidente de que como consecuencia de esta primera parte de sus medidas no resultaban excesivamente afectados los intereses representativos de estos grupos.

Estas medidas saneadoras y restrictivas del gasto público con-

tienen igualmente la reducción de las cargas financieras de la Deuda Pública a través de una serie de conversiones voluntarias realizadas en dos sentidos: reducción del tipo de interés de la Deuda en unos casos y aplazamiento de su vencimiento en otros.

Dos operaciones importantes de reducción de interés se contemplan con éxito: la de los bonos de oro del 6 al 4 por 100 y, por otro lado, la de los Bonos del Tesoro del 5 al 3,5 por 100. Calculando el monto de los ahorros que se realizan como consecuencia de estas conversiones el alivio presupuestario que se obtiene se eleva a los 200 millones de pesetas.

Otros efectos positivos, por su carácter reactivador en este caso, de las citadas conversiones era que permitían acceder a una política de dinero barato por vía de reducción del tipo de interés, que se propició a través de medidas directas de baja en los descuentos oficiales del Banco de España; esta política disgustaba a la Banca privada, cuyo radio de acción se veía naturalmente disminuido. Estas reducciones, por unas u otras razones, hubieron de ser suspendidas.

Pasemos ahora al análisis de la vertiente de estas medidas que afectan a los aspectos presupuestarios y que tanta importancia tuvieron en función de los objetivos estabilizadores buscados, debido a las corruptelas que en este sentido se venían practicando para intentar disimular el déficit inicial de los presupuestos, dando lugar a numerosos y amplios créditos extraordinarios que, en su conjunto, constituían un verdadero presupuesto paralelo. Con el fin de evitar estas prácticas, el ministro propone la votación de un presupuesto para el segundo trimestre de 1935, en el cual se recogieran todos los créditos extraordinarios que no se hallaban en el presupuesto en vigor, planteándose una restricción fuerte de tales créditos extraordinarios que sólo se utilizarían en los casos admitidos por la Constitución.

Las clases pasivas incidían negativamente en el déficit presupuestario, pues, según los datos aportados por el propio ministro en base a su larga experiencia en cargos de responsabilidad en Hacienda, entre los años 1916 y 1935 se habían incrementado cuatro veces los gastos por este concepto, de 90 a 330 millones. Si, por una parte y como afirma Chapaprieta en sus Memorias, esto era debido en parte a la política de jubilaciones consecuencia de las reformas militares de Azaña en el primer bienio republicano, no

es menos cierto que es necesario que se corrijan los abusos observados con frecuencia en las percepciones de las pensiones de viudedad en los casos en que, luego de contraer segundas nupcias, se mantenía la condición civil de viudedad al no reconocerse a nivel oficial los efectos de los matrimonios contraídos canónicamente, ya que el sistema matrimonial oficial durante la etapa republicana era el civil.

Las economías hechas en el Presupuesto por esta serie de medidas se aproximan en total a los 400 millones de pesetas, ello sin escatimar gastos justificados. El propio interesado, Joaquín Chapaprieta, afirmará el sentido último de su plan y, en consecuencia, el significado de su política y los intereses beneficiados con ella frente a los que globalmente fueron dominantes en el primer bienio republicano; así, escribirá que «todo se hacía sin acudir a operaciones de crédito y con los recursos ordinarios del Presupuesto. Con ello, el ahorro nacional quedaba íntegro a la disposición de las actividades privadas en su labor de impulsión del progreso económico del país» (27).

Hasta aquí la parte fundamental del primer bloque de actuaciones encaminadas a conseguir un conjunto de transformaciones de la Hacienda Pública española en el segundo bienio republicano a cargo de Chapaprieta. Pero el conjunto de sus proyectos, la totalidad de su tarea contaba con una segunda vertiente. Ante el considerable éxito de estas primeras medidas basadas en la Ley de Restricciones y el control del gasto público podrá abordar la segunda parte de sus reformas con ciertas dosis de optimismo.

A partir de aquí se tratará de realizar las reformas relativas a los incrementos de ingresos y a su más justa distribución que, con el saneamiento ya iniciado, cerrarían la labor proyectada por quien mostraba un ánimo seriamente saneador en una línea de moderación en sus planteamientos políticos y de conservadurismo de su política económica, pero al que, evidentemente, no se le podía negar un tecnicismo y una modernidad en sus planteamientos que, como se comprobará, chocarían e irían al fracaso frente a los grupos de la derecha tradicional española, ya recuperada de sus derrotas del primer bienio, que no aceptará ninguna concesión que afecte a sus intereses.

Probablemente hubiese un problema con el que quizá Chapa-

---

(27) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias...», *op. cit.*, págs. 173-174.

prieta no contase al iniciar sus tareas, éste radicaba en que los intereses perjudicados por la primera parte de sus reformas serían muy diferentes, más débiles y controlables, que los ya apuntados como afectados por la segunda.

A pesar de que el interesado se vanaglorie en sus Memorias del favorable eco de sus medidas en la prensa y a pesar de sus afirmaciones en el sentido de que el primer bloque de sus transformaciones no perjudicaban a determinados sectores humildes, sino que corregían abusos allí donde se produjesen, existen testimonios de que sí hubo afectados entre tales sectores, tal y como recoge la prensa de izquierda al considerar que se había perjudicado a quienes más fácilmente se podían repercutir las medidas y no exactamente a los responsables de los más acusados abusos que determinaban la situación a corregir. En este sentido, la revista socialista *Leviatán* comentaba que para el señor Chapaprieta, sabiamente asesorado por el Banco de España, «queda la Hacienda saneada sin más que suprimir 300 coches, tres Ministerios, cortar unas subvenciones culturales bien mezquinas y otras fruslerías, que lo son en relación a los gastos generales del Estado» (28).

A la vista de la realidad, la fuerza que tenían los afectados por la Ley de Restricciones no pasaba de la posibilidad de realizar este tipo de comentarios en la prensa, ya que todos ellos se hallaban fuera de las esferas de poder más influyentes.

Bien diferente se iba a presentar el panorama a partir de la puesta en funcionamiento del segundo grupo de medidas propugnadas por Chapaprieta, ya que en la fase destinada a la obtención de nuevos recursos iba a encontrar la oposición de más fuertes instancias. Ahora los grupos afectados iban a estar bien representados en el interior del hemiciclo parlamentario y el ministro acabará perdiendo la batalla librada «con los grupos más destacados de la mayoría gubernamental radical-cedista» (29).

Esta idea de que estas medidas serían aceptadas en contrapartida de las anteriores, que tenían un carácter ejemplificador, chocaría con una realidad que mostraba que quienes jamás habían presentado un talante de cesión de sus intereses no iban a cambiar ante las propuestas de un ministro técnico y honesto hasta que el

---

(28) «Las economías del Sr. Chapaprieta», en revista *Leviatán*, núm. 18, 1935.

(29) MANUEL RAMÍREZ: «Las reformas tributarias...», *op. cit.*, pág. 188.

mismo Chapaprieta, que inicialmente había considerado que «las reformas tributarias tendrían incluso en los propios contribuyentes simpática acogida al ver que no siempre recaía sobre ellos el sacrificio», terminó por reconocer públicamente su error al afirmar que «luego se verá cuán plenamente me equivoqué».

Entrando en el análisis concreto de las medidas que afectan a los ingresos tributarios, hay que hacer una referencia previa al incremento de la recaudación que se obtiene sin ningún tipo de transformación y actuando simplemente sobre un control más eficaz de las medidas recaudatorias, ello hace que en el transcurso de ocho meses la recaudación subiera 250 millones por encima de igual período del año anterior. No obstante, aún faltaban otros 150 para completar los ofrecimientos hechos por el ministro con cargo a los ingresos. Según él «para obtenerlos presenté varios proyectos de ley de reforma de diversos tributos, como territorial, utilidades, renta, timbre, gas y electricidad, derechos reales, alcoholes y transportes» (30).

De todos estos proyectos, el de más venturoso final, llegándose a su aprobación, es el que modifica algunos aspectos de la Contribución sobre la Renta implantada en el bienio anterior por Jaime Carner. Ciertamente que tan sólo se trata de alteraciones parciales en su texto, pero esta Ley contempla su aprobación en el Parlamento el 6 de noviembre de 1935, promulgándose el día 14 del mismo mes y año.

Lo más destacado de las reformas que esta ley establece en el texto original es la reducción del mínimo exento en la base imponible que, de las 100.000,01 pesetas de la Ley Carner, pasa a 80.000,01. Asimismo se corrige ligeramente otro de los puntos por los cuales se calificaba como de excesivamente tímida la reacción original de la Ley en el sentido de incrementarse los tipos de gravamen a aplicar.

Otro de los proyectos que llegan a aprobarse es el de la Ley de Contabilidad, cuya presentación se realiza simultáneamente con la de presupuestos; según el propio ministro, esta Ley se encamina «a hacer efectiva la intervención en los gastos públicos, corrigiendo el absurdo de que la Intervención General del Estado, a pesar de su nombre y de su función, no interviniese ni supiese de qué forma

---

(30) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias...», *op. cit.*, pág. 174.

ni en qué se empleaba realmente el dinero que autorizaba a librar» (31).

Diferente suerte corren otros dos importantes proyectos que, aunque van a llegar a ser discutidos y aprobados sus respectivos articulados, no accederán a su definitiva aprobación como consecuencia de la disolución de las Cortes al final de este segundo período republicano y convocarse nuevas elecciones, cuestión que, aunque no es consecuencia de una presión directa contra sus tareas hacendísticas en concreto, comporta un estado de enfrentamientos e inestabilidad que, a partir de aquel momento, va a imposibilitar toda reforma ni siquiera de corte tan prudente y moderado, aun conservador, como la que nos viene ocupando.

Los dos proyectos que se ven abortados como consecuencia de la disolución de las Cortes son: el que modifica algunos conceptos de la Ley de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria, presentado el 22 de noviembre de 1935 y discutido el 27 del mismo mes, incrementando del 10 al 25 por 100 la tarifa que grava los rendimientos del capital y ante cuya discusión se comienza a observar la oposición de los propios miembros de los grupos parlamentarios de derecha que apoyan al Gobierno. Son notorias las ausencias a la hora de las votaciones del articulado, lo cual provoca tal lentitud en la marcha de las tareas parlamentarias que dará lugar a la clausura de la legislatura sin su votación definitiva, aunque estuviese aprobado todo su articulado. Parecida suerte corre el proyecto de ley que modifica varios artículos del Impuesto del Timbre del Estado (26 y 27 de noviembre de 1935).

Pero si el fracaso de los dos proyectos citados puede achacarse a circunstancias ajenas al juego de intereses directa y exclusivamente relacionados con la problemática fiscal y hacendística, serán dos nuevos proyectos preparados y presentados por Chapaprieta los que mayor frustración comporten en su tarea reformadora, pues fracasarán como consecuencia del torpedeo directo a que serán sometidos. Se trata de la reforma de dos tributos de significada importancia que, al afectar de manera concreta a los intereses de los grupos poco dispuestos a una mínima cesión, coincidentes con aquellos que están muy bien instalados en centros de poder, no podrán ser llevadas a cabo conforme a los proyectos del ministro.

El impuesto que afecta a los derechos reales y la contribución

---

(31) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias...», *op. cit.*, pág. 175.

territorial son los dos tributos que determinarán la decisión de estos grupos de acabar con la tarea reformadora del ministro, bastará con la tarea que a continuación traemos a colación para hacernos suficiente idea del tamaño de los problemas que planteamos. Cuando afirma él mismo: «de los proyectos por mí presentados hubo dos que atraieron la respuesta de las clases acomodadas: el de reforma del impuesto de derechos reales y el relativo a la contribución territorial. Seguramente que este último habría sido combatido por los grandes terratenientes con más tesón que el de derechos reales...» (32); tan es así que este proyecto únicamente llega a ser leído en las Cortes por el ministro el 15 de octubre de 1935, lo que manifiesta el ascenso de los intereses de terratenientes tradicionalmente agrupados en el grupo agrario, sino también el hecho de que muchos de estos grupos se acogieron al posibilismo que les ofrecía la CEDA para abortar toda manifestación de progresismo reformador apuntada en el primer bienio republicano.

En cuanto al otro proyecto antes citado, dirá Chapaprieta: «El proyecto que reformaba el impuesto de derecho reales fue escogido desde el primer momento como terreno propicio para darme la batalla.» Esta batalla afectaba esencialmente a tres puntos que se contenían en sus reformas: se dirigía contra la extensión a los herederos de línea directa de la cuota global establecida sobre la totalidad del caudal relicto; a la sujeción al impuesto, en ciertas condiciones, como aportación de las reservas de las sociedades anónimas; al recargo de las transmisiones «mortis causa» cuando los bienes hubiesen estado un gran número de años sin transmitirse.

Estaba claro que la situación anterior a sus reformas y desde lo establecido por Calvo Sotelo, ministro de Hacienda de Primo de Rivera, en el año 1926, discriminaba a favor de los herederos de línea directa de forma poco objetiva, al margen de que los tipos de gravamen aplicados a las sucesiones en línea directa eran verdaderamente exigüos. Chapaprieta justifica la elevación de estos tipos en base a que los aplicados en España eran, con mucho, los más bajos de Europa, pues, ni aún con esta argumentación razonada salió adelante el intento, tema ante el cual el ministro afirma que «sólo la pasión política de un lado, o el interés particular de otro, podían oponerse a tan justa reforma» (33).

(32) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias...», *op. cit.*, pág. 302.

(33) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias...», *op. cit.*, pág. 294.

No creemos necesaria, ni siquiera conveniente a los propósitos de este trabajo, la entrada en mayores detalles respecto del contenido concreto de las reformas de los proyectos citados, sino que lo que nos parece fundamental es destacar el pobre balance aportado por un ministro deseoso de realizar una tarea ecuaníme y necesaria para la reforma y el saneamiento de la Hacienda española, todo ello a causa principalmente de las presiones y los impedimentos de los grupos de interés tantas veces citados como influyentes a lo largo del régimen republicano, de carácter evidentemente regresivo y principalmente en su segundo bienio (grupos bancarios y financieros, terratenientes y latifundistas, mercantiles e industriales). Se trata precisamente de grupos que, representados en buena medida en el seno de la Confederación Española de Derechas Autónomas, se manifiestan en ascenso hacia la recuperación de todos sus privilegios temporalmente en peligro a lo largo de la etapa modernizadora y progresista que intentó ser la Segunda República y que, desde el propio Parlamento elegido a finales de 1933, no toleran ni la más mínima cesión y buscan el retorno del sistema anterior al 14 de abril, la vuelta a la España tradicional que los republicanos intentaban ver superada.

Como ejemplo destacado, cuando en los planes reformadores de Chapaprieta se entró en la parcela de los instrumentos tributarios, salieron a la luz todos los métodos de obstrucción parlamentaria que aparecen a todo lo largo y ancho del período republicano respecto de cada uno de los terrenos en los que se intenta una reforma: ausencia de la Cámara de los grupos en cuestión, constantes enmiendas, intervenciones minuciosas, peticiones de votación nominal, etc. Así pues, cuando corrían el más mínimo riesgo de alteración instituciones como la de la propiedad privada (en especial la de la tierra) o la de la herencia (ante los impuestos sucesorio y de derechos reales), o cuando interesadamente se decían ver esos peligros en una mínima reforma fiscal, los grupos representativos de la coalición derechista no tenían respeto alguno ni con la misma estabilidad de los miembros de su propio Gobierno.

En esta línea, Chapaprieta fue un caso análogo al del también cedista y ministro de Agricultura Manuel Giménez Fernández, reconociendo aquél el verdadero origen de sus dificultades al afirmar que «las clases acomodadas de España incurrieron en el grave pecado de egoísmo que luego tan caro han pagado (refiriéndose a los



meses finales de la República y a la misma guerra civil). Con sus absurdas resistencias a nimios sacrificios —bien justificados teniendo en cuenta los que se habían pedido a otros sectores de la sociedad española— sirvieron inconscientemente de pretexto a maniobras políticas del más viejo estilo» (34).

Con el anuncio, el 10 de diciembre de 1935, de la disolución de las Cortes y la posterior convocatoria de elecciones generales, que tendrían lugar en febrero de 1936, se produce la terminación del bienio radical-cedista o restaurador y entra la República en su etapa final. Esta corta etapa, sólo cinco meses, tiene un matiz radicalizado y acusadamente reformador, a veces revolucionario en sus planteamientos, de cuyas causas y consecuencias no son ajenos esos mismos responsables e intereses que hacen que el segundo bienio sea una etapa de egoísmo y reacción en el que se desoyen las más elementales reivindicaciones y necesidades del cuerpo social español que, como consecuencia, se radicaliza fuertemente con sus representantes políticos y sindicales a la cabeza. No obstante, la etapa frentepopulista, denominación comúnmente otorgada a estos meses, fue lo suficientemente breve hasta el comienzo de la guerra civil como para que resultara prácticamente imposible realizar ningún tipo de tarea novedosa ni profunda en las transformaciones fiscales.

Resultará ser Gabriel Franco el más destacado de los ministros de Hacienda de la época a pesar de los escasos meses que se mantuvo en el cargo, fue sustituido por Enrique Ramos, último de la serie.

Las decisiones fiscales en esta etapa van encaminadas a dar un nuevo matiz progresista y transformador al sistema tributario y a la Hacienda pública en su conjunto, aunque generalmente se trate de reactivar viejas medidas y antiguas disposiciones más que de poner en órbita un plan estructurado y de nuevas coordenadas; no obstante, el período excepcional de guerra que se aproxima hará que salten por los aires los principios exigibles a un Fisco estable y normalizado.

A los simples efectos de completar el balance de las aportaciones fiscales que nos viene ocupando, digamos que las disposiciones fundamentales de Gabriel Franco son:

---

(34) JOAQUÍN CHAPAPRIETA: «Memorias...», *op. cit.*, pág. 302.

- Decreto de 31 de enero de 1936, que prorroga el Presupuesto del Estado de 1935 al segundo trimestre de 1936.
- Decreto de 8 de abril de 1936, de concesión de créditos presupuestarios para tal prórroga.
- Decreto de 30 de abril de 1936, modificando determinados aspectos de la Ley de Utilidades de la Riqueza Mobiliaria.
- Decreto de 30 de abril de 1936, autorizando al ministro de Hacienda a presentar a las Cortes un proyecto de ley modificando el que grava el gas-oil y sus especialidades.
- Decreto de 7 de mayo de 1936, que presentaba a las Cortes un proyecto de ley estableciendo un recargo progresivo a la Contribución Territorial Rústica.

Asimismo, establece diferentes emisiones de Deuda Pública y Obligaciones del Tesoro.

En una valoración de conjunto, breve y sintética, de las transformaciones fiscales de la etapa republicana, hemos de afirmar que se trata de un balance ciertamente discreto y moderado que, en sus dimensiones reales, resulta insignificante si se le compara con las tensiones y presiones verbales y fácticas que se desarrollan en la época y que, obviamente, descalifican a quien, con las bases analizadas, pretenda tildar a esta etapa de revolucionaria en lo fiscal.

Durante la Segunda República no se hizo la revolución fiscal en España y, a diferencia de otros terrenos de orden económico-social, ni siquiera se intentó tal revolución aunque, en definitiva, se trató de una etapa en la que no predominó la estabilidad, tal y como se puede comprobar en base al número de gobiernos existentes y del de ministros que sucesivamente se encargaron de la cartera de Hacienda.

Como consecuencia de esta inestabilidad proliferan los créditos extraordinarios y suplementarios en los presupuestos tal y como denuncia el mismo Chapaprieta, las prórrogas de presupuestos anteriores, los recargos transitorios en los tributos, etc.; ello es absolutamente contradictorio con la existencia de un plan de reformas que cuente con la estabilidad y sistematización necesarias para su perdurabilidad y su eficacia, reformas que con tales características no hemos podido encontrar entre los logros transformadores de la Segunda República en el terreno que nos ocupa.

En síntesis, la improvisación y las respuestas urgentes a las ne-

cesidades inmediatas de cada momento se imponen a los criterios racionales, constituyendo los signos representativos de la etapa que nos ocupa en todos los órdenes sin excepción del fiscal. Sin embargo, no podemos restar importancia a los logros reformadores obtenidos que, ante las inestables circunstancias de la época, suponen un mayor mérito y permiten una más alta valoración del esfuerzo de sus protagonistas.

Posiblemente la connotación diferenciadora que nos presenta el campo de las transformaciones fiscales respecto de otras reformas abordadas en diversos terrenos, sea la mayor linealidad entre lo conseguido en ambas etapas de la República por los hacendistas, frente a las grandes oscilaciones pendulares que se observan en otros órdenes económico-sociales; aunque los cambios fiscales no superan el tono de un reformismo moderado y tímido, su peculiaridad radica en que lo conseguido en el primer bienio no fue anulado en el segundo.

#### 4. Conclusiones

El establecimiento de una serie de conclusiones será punto obligatorio y último paso con el que cerrar el presente trabajo acerca del balance transformador que ofrece la Hacienda y el sistema fiscal durante la Segunda República.

En esta línea, y a la vista de las alternativas que en este proceso transformador se contemplan, considerando igualmente la incidencia de los grupos de presión e interés más influyentes y representativos podemos, en primer lugar, concluir afirmando que toda investigación a este respecto que acepte sin reservas en sus conclusiones el reconocimiento de que en este período se produjeron transformaciones económicas y fiscales considerables y significativas comporta, cuando menos, conceder una trascendencia desproporcionada al cambio real operado en este terreno entre 1931 y 1936. No obstante, resulta evidente, como se desprende de la investigación realizada, que durante la Segunda República surgen diversas propuestas de cambio de las que pocas se concretan en realizaciones específicas profundas.

La segunda conclusión ha de pasar por el reconocimiento de que, en una valoración global, las transformaciones económico-fis-

cales analizadas presentan un moderado y escaso balance que, como es evidente, responde a la dinámica de los diferentes grupos político-sociales, económicos y de presión, así como a su incidencia sobre tal proceso.

Tercera: en esta línea se contemplan una serie de grupos a favor y en contra de esta dinámica transformadora en función, lógicamente, de sus ideologías e intereses. Así pues, actúan impulsando y fomentando este proceso reformador los partidos republicanos —diversos, agrupados en torno a figuras de prestigio individual y a la propia suerte del proyecto republicano en marcha, aparte de contar con un insuficiente basamento social para patrocinar tal proyecto en exclusiva— y el Partido Socialista Obrero Español que, renunciando a muchos de sus presupuestos programáticos básicos, aporta al proyecto transformador intentado sus masivas bases sociales y su consolidada organización, al menos en la primera de las etapas analizadas.

Actúan en contra del proceso reformador aquellos grupos cuyas ideologías e intereses se van a ver negativamente afectados por él al corresponderse con la situación tradicional dominante en España y generalmente amparada por el régimen monárquico. Será la CEDA el grupo que a nivel partidista aglutine tales intereses cuando inicia su marcha hacia la ocupación del poder republicano utilizando un posibilismo de eficaces resultados.

Simultáneamente, una serie diversa y plural de grupos no partidistas —sindicatos, organizaciones patronales, entidades bancarias y financieras, etc.— inciden en una y otra dirección realizando por diversas vías una tarea de apoyo a cada una de las dos grandes posturas descritas mediante presiones en los diferentes terrenos en los que se juegan sus intereses.

Cuarta: A pesar de la apuntada moderación del balance de tales transformaciones hacendísticas y fiscales, sí conforman una etapa de dinámica actividad caracterizada por su diferenciación según se trate del período inicial (bienio reformador), en el que se proponen y realizan las más destacadas transformaciones, o del período final (bienio reintegrador) en el que se ralentizan o detienen aquéllas tendiéndose a una aproximación a la situación anterior al inicio de los cambios.

Quinta: El conjunto de leyes y decretos que constituyen la aportación de esta etapa globalmente considerada a la transforma-

ción fiscal y hacendística, supusieron realmente una tentativa de aproximar nuestro sistema fiscal en la dirección de su homologación con un modelo moderno y racionalizado, conllevando tales medidas un desarrollo y una suerte desiguales en correlación directa con las características de cada una de las etapas más arriba consideradas.

Así, de los diez ministros de Hacienda que ocuparon el Departamento hasta julio de 1936, son atribuibles únicamente las más trascendentales medidas reformadoras al catalán Jaime Carner y al levantino Joaquín Chapaprieta, quedando los demás a gran distancia en cuanto a su importancia, incluido el socialista Indalecio Prieto a lo largo de los gobiernos provisionales.

A cargo de los dos ministros citados corrió la responsabilidad de más de 25 importantes leyes y decretos para la transformación de nuestro panorama fiscal, que se centraron en la implantación y la reforma de figuras impositivas como la Contribución Territorial, Utilidades, Timbre, Derechos Reales y Transmisiones y, especialmente, la Contribución sobre la Renta (Ley de 20 de diciembre de 1932), que entraría en vigor el 1 de enero del siguiente año. Todas estas medidas iban encaminadas al doble logro de una mayor justicia distributiva en el reparto de las cargas fiscales y de un incremento en la recaudación para potenciar y sanear el sector público.

Sexta: La citada figura impositiva, personal y directa, de la Contribución sobre la Renta resultó ser, indudablemente, la más novedosa de las aportaciones tributarias de la Segunda República, introduciéndose con ella en nuestro ordenamiento un importante elemento modernizador capaz de aportar a nuestro sistema caracteres de justicia y progresividad. A pesar de su moderada estructura, basada en el posibilismo de su aplicación y en su subordinación a los medios técnico-administrativos imprescindibles para su puesta en marcha, esta figura sirve para marcarnos la pauta del alcance transformador de la República cuando el realismo y la moderación de las reformas primaron sobre el radicalismo de las palabras y de los hechos, superando así las resistencias de los grupos contrarios temerosos, real o interesadamente, de una revolución inmediata.

Séptima: Esta tónica reformadora, típica del primer subperíodo, se detuvo en el segundo. Joaquín Chapaprieta, principal artífice fiscal en la etapa, no pudo continuar la tarea de Carner y, en sus días, los grupos opuestos a toda transformación, ya inmersos en

un proceso de reacción generalizada, impidieron la aportación moderada e, incluso, conservadora, pero seriamente saneadora que este ministro proyectaba realizar. Así pues, aunque no sólo mantiene sino que también mejora la Contribución sobre la Renta (mediante ley que se aprueba en el Parlamento de 6 de noviembre de 1935), por el contrario, no consiguió la votación de las leyes reguladoras de la imposición sobre el Timbre, Utilidades y Territorial por disolución de las Cortes, cortapisándose antes de su discusión aquellas que regulaban los Derechos Reales y Transmisiones, contra la que especialmente se centró la oposición de los grupos e intereses más conservadores.

Octava: La determinante incidencia de los distintos grupos de presión, impidiendo que en el segundo bienio prosperasen las reformas de Chapaprieta en línea similar a las emprendidas por Carner en el primero y tendentes al perfeccionamiento técnico y a la modernización de nuestro sistema fiscal, puede considerarse en parte una de las causas que incidieron en el retraso observable en nuestro ordenamiento fiscal en relación a los de los países occidentales europeos, retraso que se acusó ostensiblemente desde los años cuarenta.

En esta línea cabe afirmar que de haber prosperado tales reformas España pudiera haber iniciado globalmente un proceso de perfeccionamiento fiscal paralelo al seguido por otros países. Al no ser así, es evidente que durante la Segunda República se perdió una buena oportunidad de cambio fiscal en profundidad con claros efectos positivos en el proceso posterior de acomodación del cuadro fiscal español al europeo.

Por otra parte, y dado que no puede aislarse la problemática fiscal del conjunto de causas y efectos del resto de las transformaciones económico-sociales de la Segunda República, resultó evidente la incapacidad del sistema fiscal español para apoyar a aquellas otras reformas que, por sus características, dependían de la amplitud del sector público para poderse llevar materialmente a cabo, al menos en la parte que se hubiese podido conseguir luego de superadas las presiones de los grupos de interés en cada uno de esos terrenos.

Novena: De este análisis de la realidad transformadora republicana, así como de la consideración de los grupos e intereses que la condicionan, cabe concluir afirmando que la Segunda República

no fue en el orden fiscal y hacendístico un período revolucionario en base a los logros obtenidos y en relación con el contexto europeo occidental de la época.

Sí aconteció en esta etapa, sin embargo, un enfrentamiento entre dos bloques de intereses tan desproporcionados y desiguales como opuestos y alejados entre sí. El resultante final de la época fue un constante flujo y reflujo de propuestas de cambios estructurales en diferentes terrenos de efímera duración, así como de contrapropuestas anuladoras de los citados cambios, conformando un balance irregular a lo largo de los diversos períodos diferenciables dentro de la República y que, en definitiva, resultó escaso para cubrir las demandas sociales básicas y excesivo para los intereses de los grupos fuertemente arraigados en su posición tradicional que, con una reacción final basada en la fuerza, dieron al traste con el segundo intento republicano de la historia de España y con los intentos transformadores que en él se abordaron.

